

# Incorporación de la Convención de la UNESCO de 1970 al ordenamiento jurídico de EE.UU.

## *La Cultural Property Implementation Act*

Esther Portela Vázquez

2016

CUADERNOS DE DERECHO DE LA CULTURA nº 9

**Director de la colección:**

Marcos Vaquer Caballería (UC3M)

**Consejo Editorial:**

Icíar Alzaga Ruiz (UNED)

Domenico D'Orsogna (Università di Sassari, Italia)

Javier García Fernández (UCM)

Luciano Parejo Alfonso (UC3M)

Francisco Piñón (Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina)

Jesús Prieto de Pedro (UNED)

Honorio Velasco Maíllo (UNED)

**Secretaría de redacción:**

Raquel Rivera

*Cuadernos de Derecho de la Cultura* quiere ser un portal abierto para la difusión de los mejores trabajos de investigación que se desarrollan en el seno del Instituto, así como de otros estudios y colaboraciones externas que merezcan ser publicados. Para garantizar su calidad, los originales cuya publicación se nos proponga serán sometidos a una evaluación ciega por pares. Con objeto de favorecer su máxima difusión y visibilidad, se ofrece en acceso abierto en el repositorio institucional de la Universidad Carlos III, *e-Archivo*, bajo una licencia *Creative Commons*, de modo que estos *Cuadernos* sean accesibles a todos en todas partes.



Esta obra se encuentra sujeta a la licencia Creative Commons  
**Reconocimiento – NoComercial – SinObraDerivada**

Disponible en e-Archivo: <http://hdl.handle.net/10016/23488>

ISSN: 2340-8103

Edita:

INSTITUTO INTERUNIVERSITARIO PARA LA COMUNICACIÓN CULTURAL  
UC3M-UNED

C/Madrid 126, 28903 Getafe (Madrid) España

Despacho 15.1.59 Correo-e: [icultura@pa.uc3m.es](mailto:icultura@pa.uc3m.es)

Tel.: (+34) 91 624 57.81 Fax: (+34) 91 624 57.37

<http://www.uc3m.es/iicc>

## ÍNDICE

	Pág.
<u>I. Introducción</u>	7
<u>II. El papel de EE.UU. en la aprobación de la Convención de la UNESCO de 1970</u>	11
<u>1. Antecedentes y factores determinantes</u>	16
<u>2. La negociación de la Convención. El papel de EE.UU.</u>	16
<u>A. Observaciones y críticas de EE.UU. al borrador preliminar de la Convención (agosto de 1969)</u>	16
<u>B. Segundo borrador de la Convención (febrero de 1970)</u>	19
<u>C. Reunión del Comité Especial de Expertos Gubernamentales. Redacción definitiva de la Convención de 1970</u>	21
<u>III. El consentimiento del Senado a la Convención de 1970. Requisitos de la aprobación.</u>	24
<u>1. Autocontrol de las restricciones a la exportación</u>	25
<u>2. Ausencia de retroactividad y aplicación directa</u>	25
<u>3. Avenencia con la legislación interna en materia de propiedad privada</u>	26
<u>4. Voluntariedad en las políticas de adquisición de fondos por parte de museos e instituciones de similares características</u>	27
<u>5. Compatibilidad con otros recursos disponibles</u>	27
<u>6. Libertad en la regulación del sector anticuario</u>	28
<u>7. Limitaciones a la restitución de bienes inalienables</u>	29
<u>IV. La implementación de la Convención de la UNESCO de 1970</u>	30
<u>1. Agentes implicados en el debate sobre la implementación: los grupos de presión</u>	30
<u>A. El Departamento de Estado</u>	30
<u>B. El colectivo de arqueólogos</u>	32

<a href="#"><u>C. El lobby de anticuarios</u></a>	36
<a href="#"><u>D. Los museos</u></a>	37
<a href="#"><u>E. Los coleccionistas</u></a>	38
<a href="#"><u>F. La doctrina</u></a>	41
<a href="#"><u>2. Etapas de la implementación</u></a>	41
<a href="#"><u>A. Primera etapa. El inicio del proceso (U.S. 93rd Congress, 3 de enero de 1973-3 de enero de 1975)</u></a>	42
<a href="#"><u>B. Segunda etapa. El inicio del debate y el primer estancamiento del proceso de implementación (U.S. 94th Congress, 3 de enero de 1975-3 de enero de 1977)</u></a>	52
<a href="#"><u>C. Tercera etapa. Creación de las bases de la futura Ley (U.S. 95th Congress, 3 de enero de 1977-3 de enero de 1979)</u></a>	55
<a href="#"><u>D. Cuarta etapa. Segundo estancamiento del proceso (U.S. 96th Congress, 3 de enero de 1979-3 de enero de 1981)</u></a>	69
<a href="#"><u>E. Quinta etapa. Fin del debate y aprobación del texto definitivo (U.S. 97th Congress, 3 de enero de 1981-3 de enero de 1983)</u></a>	74
<a href="#"><u>F. Sexta etapa. Promulgación de la Convention on Cultural Property Implementation Act (U.S. 98th Congress, 3 de enero de 1983-3 de enero de 1985)</u></a>	86
<a href="#"><u>V. Conclusiones</u></a>	123
<a href="#"><u>Bibliografía</u></a>	125
<a href="#"><u>Propuestas de ley</u></a>	133
<a href="#"><u>Instrumentos jurídicos</u></a>	136
<a href="#"><u>Jurisprudencia</u></a>	137

*Incorporación de la Convención de la UNESCO de 1970 al ordenamiento jurídico de EE.UU. La Cultural Property Implementation Act.*

**Resumen**

Este artículo profundiza en el proceso de incorporación de la Convención de la UNESCO de 1970 al ordenamiento jurídico de EE.UU. Comienza describiendo el papel del Gobierno estadounidense en las conversaciones que se estaban celebrando en París para redactar la Convención. Compila y describe los avances que se produjeron en cada una de las propuestas de ley que se presentaron en el Congreso de EE.UU. para incorporar la misma. Así como los factores que condujeron a sus sucesivos fracasos hasta que en 1982 se aprobaba la CCPIA. El tema se trata tanto desde una perspectiva histórica como desde un punto de vista estadístico, analizando con detalle las características, peculiaridades, posicionamiento y representatividad de los grupos que participaron activamente en el proceso de redacción de la Ley.

**Palabras clave**

Convención de la UNESCO de 1970, CCPIA, grupos de presión, tráfico ilícito de bienes culturales, cooperación cultural internacional

**Abstract**

This article focuses on the process of the incorporation of the 1970 UNESCO Convention to the U.S. Legal System. It starts describing the role of the U.S. Government during the meetings taken place in Paris to negotiate the terms and clauses of the Convention. It compiles and describes the bills of law introduced in the U.S. Congress to incorporate the Convention. It also talks about the factors that made them failed until 1982 when the CCPIA was approved. The issue is approached from an historical an also statistical perspective, analyzing in depth the characteristics, points of view and weight of the lobbies that actively participated in the implementation process.

**Key words**

1970 UNESCO Convention, CCPIA, lobbies, illicit trade of cultural property, international cultural cooperation

## **I. Introducción**

1. A comienzos de la década de los años sesenta el tráfico ilícito de bienes culturales alcanzaba cotas muy significativas, influenciado por los cambios y/o agudización de los patrones de la oferta y la demanda.

La expansión de los núcleos urbanos y la construcción de infraestructuras en los países menos desarrollados provocaban el descubrimiento fortuito de restos arqueológicos y el acceso a otros antes descubiertos pero hasta entonces inaccesibles, como ponían de manifiesto algunos autores en relación a Centroamérica:

The construction of new roads in northern Guatemala and in the Yucatan Peninsula (the Mexican states of Campeche, Yucatan, and the territory of Quintana Roo) has greatly facilitated the looting of otherwise inaccessible sites. The above-mentioned looter of Coba acknowledged a debt of gratitude to the new roads in Quintana Roo. In the same region, in June, 1969, I personally observed a Mexican road crew dismantling a 2-story vaulted structure located approximately 30 km north of Tulum<sup>1</sup>.

Sin embargo, hallazgos fortuitos tenían un mínimo impacto en comparación con el saqueo de yacimientos que comenzaba a ser muy preocupante y a causar incidentes, algunos de gran virulencia. El aventurero I. GRAHAM sería uno de los que los padecería y años más tarde lo relataría ante el Senado: «Far different is the truth: gangs of men go forth into the jungle to a chosen group of ruins which they proceed to trench through in search of caches and tombs, leaving the mounds almost valueless to archaeologists»<sup>2</sup>.

En contraposición, en países desarrollados y con prosperidad económica, como EE.UU., los museos rivalizaban por conseguir objetos de relevancia que pudieran incrementar la cantidad y calidad de colecciones interminables de objetos representativos de las culturas de la antigüedad. Las grandes exposiciones que organizaban y que competían entre sí contribuyeron a generar el deseo de posesión, tanto en competidores como en el consumidor final. Dicha accesibilidad y competitividad servirían para incrementar la demanda de estos objetos, produciendo la

---

<sup>1</sup>SHEETS, P. D. (1973), "The Pillage of Prehistory", *American Antiquity* 38.3 (1973) 317-320.

<sup>2</sup> GRAHAM, I. (1977). *Letter to Hon. Charles A. Vanik, Subcommittee on Trade, on October 10<sup>th</sup>, 1977*. En: Washington D.C.: National Archives.

consecuente subida de sus precios, que alentaría más, si cabe, la proliferación de comportamientos al margen de la ley.

El salto educacional entre países también favorecía el tráfico ilícito. Los habitantes de aquellos poco desarrollados y con necesidades básicas todavía por cubrir no identificaban los bienes culturales de sus países como vínculos históricos con sus ancestros ni como símbolos de la identidad de sus pueblos, sino como objetos que propiciaban ingresos adicionales normalmente muy superiores a los obtenidos por otros medios. Por su parte en los países desarrollados, que contaban con sistemas educativos avanzados y globalizados, se valoraban en mayor medida, especialmente los arqueológicos, que contemplaban en las colecciones de sus grandes museos, con los que competían en un afán por satisfacer necesidades más elevadas y relacionadas con el estatus social o la estética<sup>3</sup>. Un tipo de comportamiento que podría encajar dentro del llamado «individualismo posesivo» que se «aplica a individuos y a sociedades compitiendo en términos materiales y de estatus por el dominio de la cultura fragmentada y convertida en unidades/objetos»<sup>4</sup>.

En definitiva estos desajustes educativos y económicos provocaban la transferencia de bienes culturales de Estados que únicamente los identificaban como medios para garantizar la supervivencia o el enriquecimiento repentino y sin esfuerzo, a otros en los que su posesión era altamente valorada<sup>5</sup>.

El tráfico ilícito se convertía así en un problema acuciante e incontrolable. La conveniencia de hacerle frente desde el ámbito internacional surgía en la undécima primera reunión de la Conferencia General de la UNESCO celebrada en París en 1960<sup>6</sup>. Durante la misma se encomendaba a los Estados miembros la preparación de «un informe sobre las medidas adecuadas para prohibir la exportación, la importación y venta ilícitas de bienes culturales, y a preparar eventualmente un instrumento

---

<sup>3</sup> ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J. L. (2004). Estudios jurídicos sobre patrimonio cultural de España, Barcelona: Marcial Pons.

<sup>4</sup> VELASCO, H. M. (2009), “El patrimonio cultural como sistema de representación y como sistema de valor”, en C.R. FERNÁNDEZ LIESA/J. PRIETO DE PEDRO (ed.), *La protección jurídico internacional del patrimonio cultural. Especial referencia a España*, Madrid: Colex, 35-70.

<sup>5</sup> MAGÁN PERALES, J. M. A. (2001), *La circulación ilícita de bienes culturales*, Valladolid: Lex Nova.

<sup>6</sup> En la década de los treinta del s. XX se habían producido algunos intentos por proteger los bienes culturales en el ámbito de la Sociedad de Naciones. Posteriormente, en los años cincuenta y ya en el marco de la UNESCO se adoptaban decisiones acerca de la protección de los objetos procedentes de excavaciones arqueológicas, sobre la que poco a poco se iba generando una preocupación mayor. Al respecto *vid.* MAGÁN PERALES, J. M. A. (2005), “La protección de los bienes culturales en tiempo de paz”, *Patrimonio Cultural y Derecho* 9 (2005) 93-165.



internacional a ese respecto» que pudiera uniformar la manera de enfrentarse a la destrucción del patrimonio y favorecer su protección<sup>7</sup>.

2. La “Recomendación sobre las medidas encaminadas a prohibir e impedir la exportación, importación y transferencia de propiedades ilícitas de bienes culturales”, aprobada cuatro años más tarde, constituiría el primer paso<sup>8</sup>. El texto, que reflejaba iniciativas suscritas por el ICOM, se enfocaba a la consecución de dos aspectos clave:

1) la protección del patrimonio, mediante instrumentos nacionales e internacionales (acuerdos bilaterales y multilaterales) adecuados para conseguir esta protección dentro de un marco jurídico; 2) los principios y medidas adecuados para favorecer la apreciación de los patrimonios culturales de los pueblos y los medios de llegar a ese objetivo (intercambios y misiones científicas)<sup>9</sup>.

Los Estados miembros exportadores de bienes culturales debían controlar la exportación de los mismos, mientras que los importadores se comprometían a permitir el acceso a su territorio únicamente a aquellos que dispusieran del beneplácito de su Estado de origen. Aquellos cuya exportación definitiva estuviera prohibida podrían, en base a acuerdos de intercambio, ser prestados a los Estados importadores de forma temporal<sup>10</sup>. Por su parte los museos e instituciones de similares características no adquirirían bienes culturales procedentes del tráfico ilícito.

El inventariado de los bienes culturales y la constitución de organismos que velasen por la protección del patrimonio, la firma de acuerdos bilaterales o multilaterales, la colaboración internacional para el desmantelamiento de las operaciones ilegales y la restitución de los bienes culturales robados, y por último, las acciones educativas y las indemnizaciones a los adquirentes de buena fe fueron algunas de las fórmulas previstas para lograr dichos objetivos<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup>UNESCO. *Conferencia General, 11ª reunión*, Resoluciones [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001145/114583s.pdf>.

<sup>8</sup>UNESCO. *Conferencia General, 13ª reunión* [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001145/114581s.pdf>.

<sup>9</sup>UNESCO. *Conferencia General, 12ª reunión*, [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001145/114582S.pdf>.

<sup>10</sup>UNESCO. *Conferencia General, 12ª reunión*, [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001145/114582S.pdf>.

<sup>11</sup>UNESCO. *Conferencia General, 12ª reunión*, [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001145/114582S.pdf>.

3. La ausencia de instrumentos jurídicos en el ámbito y con la cobertura necesaria para enfrentarse al problema del tráfico ilícito de forma integral y global, hacía la recomendación insuficiente e imprescindible la elaboración y aprobación de una Convención, según defendía la propia UNESCO:

The first and last of these three instruments (“Recommendation on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Export, Import and Transfer of Ownership of Cultural property”) apply specially-the first ( “Treaty on the Protection of Movable property of Historical Value”) only in relation to American Countries-to problems concerning the exports and import of cultural property; the other two mention these problems only occasionally and in connexion with cultural property exported during an armed conflict (“Protocol for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict”) or in connexion with objects found during archaeological excavations ( “Recommendation on International Principles Applicable to Archaeological Excavations”). These instruments are therefore limited in scope as regards their geographical coverage (American Countries) or their field of application (armed conflict or archaeological excavations) or their binding force (Recommendation)<sup>12</sup>.

La nueva Convención se vertebraría sobre tres ejes: la definición de bienes culturales, la promoción de su intercambio entre Estados y las restricciones en la transferencia de bienes culturales<sup>13</sup>.

La idea recibió el apoyo mayoritario, aunque no exento de controversias, fundamentalmente relacionadas con la retroactividad, la dificultad para trasponerla a los diferentes ordenamientos jurídicos y la problemática de su implantación, sin duda, puntos conflictivos<sup>14</sup>.

El primer borrador se hacía realidad en agosto de 1969, logrando el respaldo total del 35% de los veintiocho Estados interesados. A éste le seguiría un segundo en febrero

---

<sup>12</sup>UNESCO. *Conferencia General, 13ª reunión* [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001145/114581s.pdf>.

<sup>13</sup>UNESCO. *Conferencia General, 13ª reunión* [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001145/114581s.pdf>.

<sup>14</sup>UNESCO. *Conferencia General, 15ª reunión* [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001140/114047S.pdf>.

Muchos delegados se refirieron al informe relativo a la “conveniencia de elaborar una convención internacional sobre la transferencia ilícita de bienes culturales”. La mayoría de ellos apoyaron decididamente la idea y destacaron su urgencia”.

de 1970<sup>15</sup>. Sin embargo habría que esperar hasta la reunión del Comité Especial de Expertos Gubernamentales (*Special Committee of Governmental Experts*) celebrada en París del 13 al 24 de abril, para lograr el texto definitivo.

El 14 de noviembre de ese año la Conferencia General de la UNESCO, en su decimosexta reunión, aprobaba por 77 votos a favor, uno en contra y 8 abstenciones, la «Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales».

## **II. El papel de EE.UU. en la aprobación de la Convención de la UNESCO de 1970**

### **1. Antecedentes y factores determinantes**

4. La defensa del patrimonio cultural en EE.UU. ocupó hasta finales de los sesenta del s. XX un papel secundario por detrás de la del patrimonio natural, opción tradicionalmente prioritaria, en la que desempeñaba un rol de liderazgo plenamente justificado por la singularidad de sus ejemplos autóctonos.

Al plano cultural reservaba la participación en operaciones concretas de cooperación internacional para la protección de bienes culturales de relevancia supranacional e interés para la humanidad<sup>16</sup>. Acciones aisladas, que al no formar parte de una política de conservación y preservación global, nada alteraban su potente estructura económica de comercio internacional de bienes culturales y materiales arqueológicos.

La transformación de la composición política de las organizaciones internacionales en esos años fue, según parte de la doctrina, lo que provocó un mayor interés de EE.UU., que perseguía con el acercamiento mejorar las relaciones con algunos países en desarrollo:

---

<sup>15</sup> UNESCO. *Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property*. SHC/MD/5 [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0006/000686/068690eo.pdf>.

<sup>16</sup>En 1965, por ejemplo, el Gobierno de este país hacía gala de su liderazgo convocando una conferencia sobre cooperación internacional, en la que impulsaba la creación de un Fondo para el Patrimonio Mundial (*Trust for the World Heritage*). Éste, especialmente dedicado a la conservación y preservación del patrimonio natural y los lugares históricos, sería considerado como antesala de la «Convención de la UNESCO sobre el Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 1972». Al respecto *vid.* FRACIONI, F. (2003), “Treinta años después: ¿Está la Convención sobre el Patrimonio Mundial preparada para el siglo XXI?”, *Patrimonio Cultural y Derecho* 7 (2003) 11-38.

The United States of America remained uninterested until the changing political composition of all the international organizations in the late 1960's motivated its Government to seek better relations with a number of developing States, particularly those in its own Hemisphere<sup>17</sup>.

Para otros, sin embargo, se debió al interés por ayudar a los Gobiernos extranjeros a proteger sus patrimonios.

The primary motivation underlying the US support for protecting archaeology through international regulation was not self-interest. The United States itself is not rich in archaeology, and looting of American antiquities has never constituted a major problem. Rather, the American goal was to help foreign countries protect their archaeological heritage<sup>18</sup>.

5. Más que como motivación como meta, la intensificación de la cooperación cultural internacional, causante del giro en la política cultural estadounidense, pudo haberse debido a la confluencia de dos importantes factores: la presión del exterior y las demandas internas por parte de ciertos sectores de su propia sociedad.

Desde el exterior, los Gobiernos extranjeros que estaban padeciendo estragos en sus patrimonios, comenzaban a solicitar ayuda para controlar el tráfico ilícito de bienes culturales destinados a satisfacer la demanda del mercado estadounidense.

Varios casos de materiales arqueológicos robados que surgieron posteriormente en EE.UU. saltaron a la opinión pública. Algunos de ellos con importante seguimiento e impacto mediático. En 1968, por ejemplo, el *Boston Museum of Fine Art* adquiría 137 piezas de oro de un enterramiento real<sup>19</sup>. Dos años más tarde y tras la clausura de la exposición en el que se habían mostrado, el *London Sunday Times* publicaba que «casi con certeza habían sido robadas en Turquía», lo que propiciaba la queja de las autoridades turcas. En 1969 dicha institución pagaba 340.000 dólares por un retrato atribuido a Rafael, que había sido exportado ilegalmente desde Italia y no declarado en

---

<sup>17</sup> O'KEEFE, P. J. (2007). *Commentary on the 1970 UNESCO Convention*, Londres: Institute of Art and Law.

<sup>18</sup> EFRAT, A. Protecting against Plunder: The United States and the International Efforts against Looting of Antiquities, *Cornell Law Faculty Working Papers*. Paper 47. 19 de febrero de 2009 [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: [http://scholarship.law.cornell.edu/clsops\\_papers/47/](http://scholarship.law.cornell.edu/clsops_papers/47/).

<sup>19</sup> MEYER, K.E. (1973). *The plundered past. The story of the illegal international traffic in works of art*, Nueva York: Atheneum, 61-68.

la aduana a su entrada a EE.UU. según atestiguaban fuentes de la época: «(Portrait of a Young Girl) was seized last January by the United States Custom Bureau in Boston for having been brought into this country without the necessary declaration»<sup>20</sup>.

Un año después el *Metropolitan Museum* adquiriría piezas por valor de 500.000 dólares de procedencia dudosa. Tras la clausura de la exposición «*Masterpieces of Fifty Centuries*», donde habían sido expuestas y un artículo del *Boston Sunday Globe*, comenzaban las especulaciones acerca de la procedencia ilícita de los objetos, que finalmente fueron origen de una reclamación formal por parte del Gobierno turco, de cuyo territorio parecían haber salido ilícitamente<sup>21</sup>.

En 1971 el *Newark Museum* adquiriría un mosaico romano que representaba una amazona. El anticuario de Nueva York que lo había vendido aseguraba que procedía del norte de Siria y había permanecido en su poder durante un largo período de tiempo. Dos años más tarde se descubría que era una de las piezas del mosaico de Apanema (Siria), fragmentada y saqueada de una excavación en 1968. En 1974 el museo la devolvía al Gobierno sirio<sup>22</sup>.

Los descubrimientos producidos dañaban la imagen del país, perjudicando su política exterior, entorpeciendo sus relaciones con otros Gobiernos (especialmente con los de México, Perú, Guatemala y Turquía) y dificultando la labor de las expediciones científicas de universidades y otras instituciones estadounidenses en el extranjero. El *New York Times* publicaba en noviembre de 1970 que el Gobierno turco amenazaba con impedir que los arqueólogos estadounidenses excavaran en su territorio a no ser que EE.UU. se comprometiera firmemente con Turquía en la lucha contra el robo de arte y antigüedades:

Unless Turkey gets firm American support for the drive to half the smuggling of art and antiquities, American archaeologists who have been excavating here for years, may have go elsewhere to dig. «(An Ankara official said) Either America does something to stop this racket or a lot of your classical archaeologist are going to have to develop an interest in early Navaho culture»<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> GLUECK, G. (1971), "Smuggled Raphael is sent back to Italy from Boston", *The New York Times* 11.9 (1971).

<sup>21</sup> MEYER, K.E. (1973). *The plundered past. The story of the illegal international traffic in works of art*, Nueva York: Atheneum, 65-66.

<sup>22</sup> AUTH, S.H. (1974), "Repatriation of Looted Roman Mosaic to Syria", *Journal of Field Archaeology* 1.1/2 (1974) 216.

<sup>23</sup> FRIENDLY, JR. (1970), "Turks warn of bar to Archaeologists if U.S. won't aid smuggling fight", *The New York Times* 3.11 (1970).

Desde el interior, el comportamiento poco ético de algunas instituciones y sectores relacionados con el comercio de bienes culturales despertaba la repulsa en ciertos colectivos que apelaban a la concienciación social y la denuncia, proliferando las voces que criticaban duramente la implicación de coleccionistas y museos estadounidenses en la cadena de comercio ilícito de bienes culturales.

Las publicaciones de C. COGGINS fueron las que produjeron un mayor impacto<sup>24</sup>. Su trabajo fue ensalzado por buena parte de la doctrina<sup>25</sup>:

Dr. Coggins's account of the «Maya crisis» played an important role in giving credibility to the contention that the illegal traffic in art treasures is a problem that has to be taken seriously. Its publication was, further, roughly contemporaneous with other events and trends focusing world attention on the problem<sup>26</sup>.

More than anyone else, Mrs. Coggins has been responsible for forcing upon museum and collectors a debate on the ethics of acquisitions, and she is looked upon either as heroine or harridan, depending on where one stands. (...) This led to a 1969 article in which ended with a long list, in fine print, of suspect pieces, came a clearinghouse for information about the illicit market<sup>27</sup>.

Su alto grado de contemporaneidad y seriedad, su labor de concienciación social sobre los efectos dañinos del tráfico ilícito de bienes culturales y antigüedades en zonas arqueológicas, y su influencia para activar la acción político-legislativa, la convertirían

---

<sup>24</sup> La particularidad de su artículo, residía en que además de describir con detalle cómo los ladrones cortaban las grandes estelas mayas en cuadrículas, para facilitar su transporte por la selva y sacar un mayor provecho de la venta de los fragmentos cortados, enumeraba y reproducía las piezas robadas y situaba a muchas de ellas en suelo estadounidense. Al respecto *vid.* COGGINS, C. (1969), “Illicit Traffic of Pre-Columbian Antiquities”, *Art Journal* 29 (1969) 94-98.; COGGINS, C. (1970), “The Maya Scandal: How thieves Strip Sites of Past Cultures”, *Smithsonian* octubre (1970) 8-16; COGGINS, C. (1972), “Archaeology and the Art Market”, *Science* 175 (1972) 263-266.

<sup>25</sup> BATOR, P. M. (1981-1982), “An Essay on the International Trade in Art”, *Stanford Law Review* 34.2 (1981-1982) 275-384; MEYER, K.E. (1973). *The plundered past. The story of the illegal international traffic in works of art*, Nueva York: Atheneum, 38-39; EFRAT, A. Protecting against Plunder: The United States and the International Efforts against Looting of Antiquities, *Cornell Law Faculty Working Papers*. Paper 47. 19 de febrero de 2009 [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: [http://scholarship.law.cornell.edu/clsops\\_papers/47/](http://scholarship.law.cornell.edu/clsops_papers/47/); GERSTENBLITH, P. (2008). *Art, Cultural Heritage, and the Law. Cases and Materials*, Durham: Carolina Academic Press, 615.

<sup>26</sup> BATOR, P. M. (1981-1982), “An Essay on the International Trade in Art”, *Stanford Law Review* 34.2 (1981-1982) 280.

<sup>27</sup> MEYER, K.E. (1973). *The plundered past. The story of the illegal international traffic in works of art*, Nueva York: Atheneum, 38-39

en desencadenante de la reacción de EE.UU. y de su implicación en la lucha contra dicha lacra<sup>28</sup>.

La interacción de ambos factores, interior y exterior, podría considerarse el desencadenante de la actuación del Gobierno de EE.UU., que a principios de 1969, solicitaba a la *American Society of International Law*, el estudio de los problemas político-jurídicos que acarreaba el comercio de bienes culturales. A tal efecto se creaba el *Panel on the International Movement of National Art Treasures*, que proponía la acción gubernamental en dos sentidos: restringir ciertas importaciones ilegales y prohibir la importación de esculturas y murales precolombinos, cuya destrucción había detallado C. COGGINS<sup>29</sup>.

A estas dos propuestas el Departamento de Estado añadía una tercera: su participación en las negociaciones que se estaban desarrollando en la UNESCO, a las que se uniría ese mismo año. Esta decisión sería respaldada por algunas instituciones del país. El *Archaeological Institute of America* instaba al Gobierno de Estados Unidos a ratificarla tan pronto fuera posible, y a sus miembros, al cese de la adquisición y aceptación de donaciones de antigüedades exportadas contraviniendo las leyes de sus países de origen<sup>30</sup>. Por su parte, la *American Association of Museums* hacía público su respaldo condicionado a la Convención, recomendando la abstención en la adquisición directa o indirecta de ciertos fondos:

We urge individual and institutional members of the AAM to abstain from purchasing and accepting donations of antiquities exported from the country of origin in contravention to the terms of the UNESCO Draft Convention. This abstention is to apply only to antiquities from a country which has adopted the farsighted policy of making duplicate material available through legal channels, or which has been approved by a board of review<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> EFRAT, A. Protecting against Plunder: The United States and the International Efforts against Looting of Antiquities, *Cornell Law Faculty Working Papers*. Paper 47. 19 de febrero de 2009 [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: [http://scholarship.law.cornell.edu/clwps\\_papers/47/](http://scholarship.law.cornell.edu/clwps_papers/47/); GERSTENBLITH, P. (2008). *Art, Cultural Heritage, and the Law. Cases and Materials*, Durham: Carolina Academic Press, 615.

<sup>29</sup> BATOR, P. M. (1981-1982), "An Essay on the International Trade in Art", *Stanford Law Review* 34.2 (1981-1982) 282.

<sup>30</sup> COUNCIL OF THE ARCHAEOLOGICAL INSTITUTE OF AMERICA (1970), "Resolution adopted by the Council of the Archaeological Institute of America on December 27<sup>th</sup>, 1970", en K.E. MEYER (ed.), *The Plundered past. The story of the illegal international traffic in works of art*, Nueva York: Atheneum, 263-264.

<sup>31</sup> COUNCIL OF THE ARCHAEOLOGICAL INSTITUTE OF AMERICA (1970), "Resolution adopted by the Council of the Archaeological Institute of America on December 27<sup>th</sup>, 1970", en K.E. MEYER (ed.), *The*

En julio de ese mismo año, siguiendo las recomendaciones del Panel, el Gobierno de EE.UU. firmaba con el Gobierno mexicano el “Tratado de cooperación con México para la restitución y retorno de bienes arqueológicos, históricos y culturales”<sup>32</sup>. Y dos años más tarde promulgaba la Ley que prohíbe la importación de escultura monumental o arquitectónica y mural precolombina<sup>33</sup>. A pesar de su limitado ámbito de aplicación ambos instrumentos supusieron el primer paso hacia el cambio de orientación de la política cultural exterior de EE.UU.

## **2. La negociación de la Convención. El papel de EE.UU.**

### **A. Observaciones y críticas de EE.UU. al borrador preliminar de la Convención (agosto de 1969)**

6. Aunque tardía, la participación de EE.UU. en las negociaciones de la Convención de la UNESCO fue extraordinariamente activa y marcada por el rechazo al texto, al que desde el inicio consideró, ambicioso, utópico y difícilmente asumible y adoptable por los países importadores, como señalaba alguno de los representantes del Gobierno estadounidense de entonces:

We were thinking, above all, we wanted to help stop looting. But the measures that we could accept were limited, and the first draft was done by the UNESCO Secretary on the basis of the views of many countries, mostly art- exporting countries from the third world mostly. And that was a perfect Convention from their point of view. No importing country would have ever accepted it<sup>34</sup>.

---

*Plundered past. The story of the illegal international traffic in works of art*, Nueva York: Atheneum, 263-264; AMERICAN ASSOCIATION OF MUSEUMS (1973), “Report of the American Association of Museums Special Policy Committee on May 1971”, en K.E. MEYER (ed.), *The Plundered past. The story of the illegal international traffic in works of art*, Nueva York: Atheneum, 264-266.

<sup>32</sup> “Treaty of Cooperation Between the United States of America and the United Mexican States Providing for the recovery and return of stolen archaeological, historical and cultural properties”, 22 U.S.T. 494, T.I.A.S. No. 7088 (1971).

<sup>33</sup> “Importation of Pre-Columbian Monumental or Architectural Sculpture or Murals Act”, 19 U.S.C. §§ 2091-2095 (2011).

<sup>34</sup> FELDMAN, M.B. (2011), Adjunct Professor, Georgetown University Law Center; Of Counsel, Garvey Schubert Barer, Washington D.C. and Deputy Legal Adviser, U.S. Department of State (1974-1981), “Entrevista con el autor”, Washington D.C.



La propuesta suponía además el intervencionismo del Gobierno Federal en la actividad privada y la creación de nuevas responsabilidades de éste frente a los Gobiernos de los Estados de EE.UU., algo que el Gobierno estadounidense era reacio a asumir<sup>35</sup>.

La futura Convención incidía en cuestiones críticas como la definición de bienes culturales, las indemnizaciones a los poseedores de buena fe, los certificados de exportación y la regulación de las políticas de importación y exportación, las sanciones o penalizaciones administrativas a museos y comerciantes que adquirieran bienes desconociendo su procedencia o las políticas de inventariado.<sup>36</sup>

Para EE.UU. no se había realizado un análisis exhaustivo de la situación y no se habían identificado de manera objetiva los factores que favorecían o impedían el tráfico ilícito de bienes culturales<sup>37</sup>. A su juicio se menospreciaba el papel y la responsabilidad de los Estados en la protección de sus propios patrimonios y bienes culturales. El país de origen era quien debía abogar por su bienestar y controlar e impedir la salida ilícita de aquellos bienes que considerara prioritarios o de valor excepcional, sin que ello afectara adversamente al intercambio de los mismos con fines científicos, educativos o culturales, o perjudicase a los susceptibles de ser comercializados legalmente. Las barreras al comercio se circunscribirían a un número de bienes definido y limitado en función de categorías previamente establecidas, que permitirían la clasificación de los “tesoros nacionales de los Estados” en base a su grado de importancia, y que posibilitarían identificar a los que gozarían de protección de una manera concisa, para evitar que las medidas proteccionistas se generalizaran<sup>38</sup>.

El intervencionismo y los controles a la actividad privada que emanarían inevitablemente del cumplimiento de la Convención eran igualmente un inconveniente. Su aceptación significaría un cambio drástico de sistema, una reestructuración de base que atentaría gravemente contra los principios fundamentales del libre comercio

---

<sup>35</sup> UNESCO. *Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property*. SHC/MD/5 [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0006/000686/068690eo.pdf>.

<sup>36</sup> UNESCO. *Means of Prohibiting and Preventing Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property*. SHC/MD/3 [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0006/000686/068688eo.pdf>.

<sup>37</sup> UNESCO. *Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property*. SHC/MD/5 [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0006/000686/068690eo.pdf>.

<sup>38</sup> UNESCO. *Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property*. SHC/MD/5 [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0006/000686/068690eo.pdf>.

estadounidense y que se entendería como una interferencia en la soberanía de los Estados por parte de la UNESCO<sup>39</sup>.

Igualmente rechazada era la ausencia de practicidad y dificultad para implementar algunas de las disposiciones. La creación de un inventario nacional de bienes culturales en virtud de los artículos 5 y 6, por ejemplo, supondría un desembolso y un esfuerzo para los Estados, que se percibía como extraordinario<sup>40</sup>. Éste ocasionaría una ingente carga de trabajo, en un primer momento de conciliación de los métodos de registro, catalogación y archivo de los cientos de instituciones, y posteriormente, de recopilación y consolidación de datos.

Similares inconvenientes se derivarían al observar, reconocer y aplicar las legislaciones nacionales del resto de los Estados en relación a la exportación de sus bienes culturales<sup>41</sup>. Dada la ausencia de normalización de los documentos imprescindibles, como los certificados de exportación, la divergencia de formatos, idiomas y legislaciones, podía ser causa de erróneas interpretaciones por parte de los Estados importadores que podría derivar en conflictos.

Las reticencias más profundas se centraban, no obstante, en el artículo 7, que recogía una amalgama de consideraciones<sup>42</sup>. Además de un certificado de exportación que acompañara al bien, se exigía que los Estados atestiguaran su autenticidad. Dicha verificación, que implicaba responsabilidad en la toma de decisiones, no estaba exenta de riesgo al estar basada en conclusiones de expertos que podrían coincidir o ser opuestas.

Por otro lado, bajo el prisma de EE.UU., la idea de la obligatoriedad de prohibir la salida de bienes sin certificado de exportación implicaría el registro de todos ellos, lo que resultaba impensable en la práctica, en un país con una frontera extensa y uno de los

---

<sup>39</sup> El cumplimiento del artículo 4, por ejemplo, exigiría al Gobierno Estadounidense, ejercitar un control sobre las adquisiciones y transferencia de propiedad privadas de los individuos estadounidenses, algo en lo que tradicionalmente no se había inmiscuido el Gobierno Federal. Al respecto *vid.* UNESCO. *Means of Prohibiting and Preventing Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property*. SHC/MD/3 [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0006/000686/068688eo.pdf>.

<sup>40</sup> UNESCO. *Means of Prohibiting and Preventing Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property*. SHC/MD/3 [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0006/000686/068688eo.pdf>.

<sup>41</sup> UNESCO. *Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property*. SHC/MD/5 [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0006/000686/068690eo.pdf>.

<sup>42</sup> UNESCO. *Means of Prohibiting and Preventing Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property*. SHC/MD/3 [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0006/000686/068688eo.pdf>.

volúmenes de importaciones y exportaciones de arte y antigüedades más importante del mundo.

La imposición de sanciones o penas administrativas por incumplimiento de estos puntos, así como las que los Estados parte estarían obligados a imponer a museos y otras instituciones por adquisición de piezas de las que desconocían su procedencia, eran innecesarias. El Gobierno de EE.UU. consideraba que las leyes criminales y los acuerdos de extradición eran herramientas válidas y suficientes para velar, o en su caso sancionar, comportamientos o acciones reprobables. Imponer sanciones “de oficio” a los museos e instituciones culturales implicaría observar e interferir en la gestión de entidades jurídicas privadas para comprobar qué circunstancias rodeaban la adquisición de sus fondos. Este intervencionismo sería percibido muy negativamente por éstas, acostumbradas a la ausencia de interferencia del Gobierno Federal.

Por último, el Gobierno estadounidense era contrario al tratamiento que la Convención confería al poseedor de buena fe. Denunciaba que se dejaban atrás aspectos fundamentales, esencialmente definir al sujeto que debía hacerse cargo del pago de la indemnización, bien fuera el Estado parte de origen o el Estado parte en el que se hallaba el bien<sup>43</sup>.

En contraprestación a todo ello, el Gobierno estadounidense abogaba por la cooperación internacional, a la que consideraba un medio extraordinariamente eficaz para la protección de los bienes culturales y un mecanismo practicable en la lucha contra su tráfico ilícito<sup>44</sup>.

## **B. Segundo borrador de la Convención (febrero de 1970)**

7. En la elaboración del segundo borrador la UNESCO tomaba en consideración algunas de las observaciones de EE.UU. Eliminaba del preámbulo la mención a la Declaración de Derechos Humanos a la que este país no consideraba acertadamente insertada. Del mismo modo, y a petición suya, modificaba el artículo 3 de la Convención, prescindiendo de la mención al carácter recíproco de las relaciones y

---

<sup>43</sup>UNESCO. *Means of Prohibiting and Preventing Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property*. SHC/MD/3 [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0006/000686/068688eo.pdf>.

<sup>44</sup>UNESCO. *Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property*. SHC/MD/5 [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0006/000686/068690eo.pdf>.

obligaciones entre Estados, y suprimía del art.7 la obligatoriedad de que el Estado parte certificase la autenticidad del bien antes de su salida.

El art.12 era igualmente modificado. La nueva versión contemplaba que los Estados debían disponer de fondos para hacer frente a las posibles indemnizaciones a los poseedores de buena fe de un bien a restituir a un Estado parte reclamante, asegurar la publicidad de uno que hubiera desaparecido o adquirir aquellos de especial importancia. Dichos fondos podrían proceder del servicio nacional para la protección del patrimonio cuya constitución se estipulaba en el art. 5 o de uno que se crease *ex profeso* para hacer frente a estos compromisos<sup>45</sup>.

Sin embargo, la mayor parte de las críticas eran ignoradas. La definición de bienes culturales, que encuadraba materiales tan dispares como especímenes de flora y fauna y objetos artísticos, no reducía su ámbito como habían requerido el Gobierno estadounidense, el francés o el japonés. Por el contrario, se optaba por visiones más expansionistas como las de Rumania o Bulgaria, incorporando a la definición bienes tales como: incunables y libros viejos de especial interés u objetos artísticos contemporáneos adquiridos por los Estados<sup>46</sup>.

Tampoco era atendida la sugerencia de transformar el art.4, que definía el espectro de bienes culturales que serían objeto de protección en base a varias categorías establecidas en virtud de su procedencia. Éste era considerado por el Gobierno estadounidense como un posible foco de conflictos que podría interferir en las declaraciones de propiedad nacional y la propiedad privada de los individuos, que eran temas especialmente sensibles.

La creación de un inventario general y un servicio nacional con unas funciones concretas y atribuidas por la Convención era para la UNESCO incuestionable. Esta Organización reiteraba que el inventariado de los bienes culturales de un país respondía tanto a fines científicos como de protección, desestimaba la tesis de EE.UU. de eliminar o reconsiderar su obligatoriedad<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup>UNESCO. *Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property*. SHC/MD/5 [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0006/000686/068690eo.pdf>.

<sup>46</sup>UNESCO. *Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property*. SHC/MD/5 [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0006/000686/068690eo.pdf>.

<sup>47</sup> UNESCO. *Draft Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property*. 16C/17 [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001609/160954sb.pdf>.

Al mismo tiempo se mostraba firme en su idea de no modificar el contenido de los art.7 y 10. Respecto a este último algunos Estados coincidían en señalar la necesidad de clarificar o mejorar su redacción, especialmente en lo relativo al punto (c), que hacía alusión al derecho del propietario del bien a ejercitar acciones para recuperar el mismo. Desde el punto de vista del Gobierno estadounidense la cláusula implicaría trastocar las leyes de su país, algo en lo que se mostraba en total desacuerdo por considerar que existían mecanismos internos suficientes para reclamar un bien al margen de la futura Convención. La defensa de éstos, aparentemente inofensiva en ese momento, sería fuente de conflicto en años posteriores, fundamentalmente a partir de que los Estados parte comenzaran a utilizar leyes criminales, como la NSPA, como soporte legal de sus reclamaciones. A pesar de las críticas recibidas, la UNESCO conservaba el contenido y estructura de los mismos, excepto pequeñas salvedades en aspectos de escasa trascendencia, por entender que eran vitales para alcanzar los objetivos de la futura Convención.

Asimismo se mantenía inflexible en su decisión de no permitir reservas de los Estados, ya que de aceptarlas, la Convención sería discordante con otras adoptadas por la Conferencia General<sup>48</sup>. A juicio de EE.UU., sin embargo, esa era la fórmula que hacía viable su aprobación por parte de éste y otros Estados.

### **C. Reunión del Comité Especial de Expertos Gubernamentales. Redacción definitiva de la Convención de 1970**

8. El acercamiento de posturas entre Estados y la consiguiente elaboración del borrador definitivo de la Convención se alcanzó durante la reunión del Comité de Expertos Gubernamentales, celebraba en París en abril de 1970. Los puntos a debate eran fundamentalmente tres: la definición de bienes culturales, las medidas más adecuadas para erradicar su tráfico ilícito y la cooperación internacional<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup>UNESCO. *Draft Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property*. 16C/17 [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001609/160954sb.pdf>.

<sup>49</sup>UNESCO. *Draft Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property*. 16C/17 [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001609/160954sb.pdf>.

Representantes de sesenta y una delegaciones participaron en las negociaciones, en las que se registraron ausencias significativas como las de Gran Bretaña y Suiza<sup>50</sup>.

9. La Delegación estadounidense acudió a París con una contrapropuesta del borrador de la Convención, con el que se sentía en desacuerdo en puntos vitales y estratégicos. El texto alternativo, más limitado, contenía diferencias notables en relación al de la Organización<sup>51</sup>. Para EE.UU. la propuesta de la UNESCO constituía un «cheque en blanco» ya que facilitaba un instrumento que podría ser utilizado por las naciones ricas en patrimonio para restringir de forma generalizada la salida de bienes culturales, lo que hacía impensable la aprobación de la Convención por cualquier país importador: «The United States opposed this “blank check” system in principle and on the practical ground that no market state could accept the proposed regime»<sup>52</sup>.

Su propuesta se basaba en premisas que reducían la amplitud de la Convención, estrechando su ámbito de aplicación e impidiendo sus efectos adversos sobre el intercambio comercial habitual y en relación a tres principios generales: la protección de bienes culturales que forman parte de museos o instituciones de similares características, las políticas de adquisición de fondos y las medidas para proteger los bienes culturales en situaciones de crisis<sup>53</sup>.

Las expectativas generadas por su contrapropuesta se verían momentáneamente frustradas por las normas procedimentales de la UNESCO, que impidieron su presentación como alternativa a la de la Organización. No obstante, la previsible oposición y rechazo de EE.UU. a un borrador que excluyera sus enmiendas en ciertos artículos de relevancia convenció a ciertos Estados para apoyarle en algunos aspectos, anteponiendo la firma de una Convención que incluyera las principales demandas estadounidenses, a otra más estricta que no contase con su aprobación<sup>54</sup>. Gracias a la intervención de Estados como México, para los que la colaboración de EE.UU. era

---

<sup>50</sup> UNESCO. *Draft Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property*. 16C/17 [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001609/160954sb.pdf>.

<sup>51</sup> FELDMAN, M.B. (2011), Adjunct Professor, Georgetown University Law Center; Of Counsel, Garvey Schubert Barer, Washington D.C. and Deputy Legal Adviser, U.S. Department of State (1974-1981), “Entrevista con el autor”, Washington D.C.

<sup>52</sup> FELDMAN, M.B. (2010), “The UNESCO Convention on Cultural Property: A Drafter’s Perspective”, *Art & Cultural Heritage Law Newsletter*, 2.1 (2010) 1.

<sup>53</sup> BATOR, P. M. (1981-1982), “An Essay on the International Trade in Art”, *Stanford Law Review* 34.2 (1981-1982) 373.

<sup>54</sup> FELDMAN, M.B. (2010), “The UNESCO Convention on Cultural Property: A Drafter’s Perspective”, *Art & Cultural Heritage Law Newsletter*, 2.1 (2010) 5; BATOR, P. M. (1981-1982), “An Essay on the International Trade in Art”, *Stanford Law Review* 34.2 (1981-1982) 374.

esencial, una parte sustancial de las enmiendas independientes y parciales en las que la delegación estadounidense se había visto obligada a fragmentar el texto alternativo, fueron aceptadas e incorporadas al nuevo borrador. «In the end, working with Mexico and other states that understood that the Convention could not succeed without U.S. support, the U.S. was able to persuade the Committee to adopt a text that met essential United States negotiating objectives»<sup>55</sup>.

El apoyo recibido se vio reflejado principalmente en las enmiendas que se referían al art.7, que respetaba casi en su totalidad la propuesta de EE.UU. En su punto (a) se desarrollaba la adaptación de las políticas de adquisición de fondos de museos e instituciones públicas a principios morales que evitaran la adquisición de piezas de procedencia incierta o ilícita<sup>56</sup>; obligación que la UNESCO ampliaba también a las de ámbito privado.

En su punto (b)(i) la protección de bienes culturales de museos e instituciones de similares características prohibía la importación de aquéllos que fueran robados y que estuvieran documentados dentro del inventario de dichas instituciones<sup>57</sup>. Se contemplaba que cuando esto sucediera, el Estado colaboraría en el decomiso y posterior restitución del bien al Estado parte de origen.

Por último, la acotación de los mecanismos restrictivos en el intercambio de bienes a situaciones de crisis se recogía en el art.9 del nuevo texto<sup>58</sup>. El Gobierno estadounidense se aseguraba con ello que las trabas al libre comercio serían las mínimas posibles, aplicándose a casos concretos que no perjudicasen el comercio global de bienes culturales.

---

<sup>55</sup>FELDMAN, M.B. (2010), "The UNESCO Convention on Cultural Property: A Drafter's Perspective", *Art & Cultural Heritage Law Newsletter*, 2.1 (2010) 5; BATOR, P. M. (1981-1982), "An Essay on the International Trade in Art", *Stanford Law Review* 34.2 (1981-1982) 374.

<sup>56</sup>UNESCO. *Draft Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property*. 16C/17 [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001609/160954sb.pdf>.

<sup>57</sup>UNESCO. *Draft Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property*. 16C/17 [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001609/160954sb.pdf>.

<sup>58</sup>UNESCO. *Draft Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property*. 16C/17 [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001609/160954sb.pdf>.



A diferencia de las mencionadas, otras propuestas del Gobierno de EE.UU. carentes de apoyo, eran descartadas<sup>59</sup>. El resultado fue, según parte de la representación estadounidense, un texto deshilvanado, lleno de contradicciones y vaguedades, en el que habían conseguido introducir algunas de las obligaciones previstas y en la medida planeada. «(It is) a document that is very disjointed. It's full of vague language and contradictory points and other things like that, but we succeeded in establishing some fundamental obligations and in limiting those obligations»<sup>60</sup>. Aprobado el 14 de noviembre en sesión plenaria, tras un complicado proceso, reflejaba el esfuerzo y la voluntad de dar el primer paso en la dirección correcta:

The UNESCO processes that created the Convention were ill designed and disorderly, and this marred the product. But behind this stands a conscientious and serious effort to make at least a modest start at dealing with a set of baffling problems by narrowing and bridging genuine and legitimate differences in values and views<sup>61</sup>.

### **III. El consentimiento del Senado a la Convención de 1970. Requisitos de la aprobación.**

**10.** El 2 de febrero de 1972 el presidente de EE.UU., Richard Nixon, remitía al Senado, en quien la Constitución deposita la potestad de aprobar tratados, el texto de la Convención de 1970 junto con un informe del Departamento de Estado<sup>62</sup>. En él hacía referencia a que el tráfico ilícito de bienes culturales era un serio problema de la comunidad internacional. Reconocía que la aparición en EE.UU. de “tesoros artísticos de origen sospechoso” estaba causando problemas en las relaciones con otros Estados y recomendaba la aprobación de la Convención de 1970, sujeta a los condicionantes que

---

<sup>59</sup> FELDMAN, M.B. (2011) Adjunct Professor, Georgetown University Law Center; Of Counsel, Garvey Schubert Barer, Washington D.C. and Deputy Legal Adviser, U.S. Department of State (1974-1981), “Entrevista con el autor”, Washington D.C.

<sup>60</sup> FELDMAN, M.B. (2011) Adjunct Professor, Georgetown University Law Center; Of Counsel, Garvey Schubert Barer, Washington D.C. and Deputy Legal Adviser, U.S. Department of State (1974-1981), “Entrevista con el autor”, Washington D.C.

<sup>61</sup> BATOR, P. M. (1981-1982), “An Essay on the International Trade in Art”, *Stanford Law Review* 34.2 (1981-1982) 374:

<sup>62</sup> U.S. Const. art. II, § 2, cl. 2: “He (The President of the United States) shall have power, by and with the advice and consent of the Senate, to make treaties, provided two thirds of the Senators present concur”.



veremos a continuación, y que serían aceptados al igual que la Convención el 11 de agosto de ese mismo año <sup>63</sup>.

## **1. Autocontrol de las restricciones a la exportación**

**11.** Como primer requisito, EE.UU. se reservaba el derecho a decidir cuándo imponer controles a la exportación de bienes culturales<sup>64</sup>. La obligatoriedad a la que hace referencia la Convención de 1970 en su art.6 de establecer un sistema de certificados de exportación y prohibir la salida de aquellos que no dispongan del mismo, fue entendido como una interferencia a un sector con un importante volumen de negocio, en el que tradicionalmente había reinado el libre comercio<sup>65</sup>.

P.M. BATOR sostiene que el Gobierno de EE.UU. fue consciente, desde el inicio, que no podría ni debía imponer controles a la exportación<sup>66</sup>. El establecimiento de éstos afectaría al mercado de bienes culturales de forma adversa y crearía dificultades en la práctica a la hora de clarificar en qué casos, circunstancias y en quién, residiría el poder de decidir, cuándo y cómo imponerlos<sup>67</sup>. Al introducir esta salvedad dejaba constancia de su disconformidad frente al sistema impuesto por la Convención y su intención de que la libre entrada y salida de objetos continuase siendo parte fundamental de su política.

## **2. Ausencia de retroactividad y aplicación directa**

---

<sup>63</sup> THE PRESIDENT OF THE U.S.A. (1972), "Letter of Transmittal. The Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property on February 2<sup>nd</sup>, 1972", en U.S. SENATE (ed.), *Convention of Ownership of Cultural Property. Executive Report n°92-29*. En: Washington D.C.: Library of Congress; U.S. SENATE (1982), "Resolution of Ratification, Adopted 79-0 August 8<sup>th</sup> 1972" en SENATE (ed.), *Convention of Ownership of Cultural Property. Executive Report n°92-29 August 8<sup>th</sup> 1972*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>64</sup> U.S. DEPARTMENT OF STATE (1972), "Letter of Submittal. The Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property on November 11<sup>th</sup>, 1971", en U.S. SENATE (ed.), *Convention of Ownership of Cultural Property. Executive Report n° 92-29*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>65</sup> "Instrumento de Ratificación de la Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales hecha en París el 17 de noviembre de 1970", *BOE*, n° 31, 5 febrero 1986, pp. 4869-4872, art.6.

<sup>66</sup> BATOR, P. M. (1981-1982), "An Essay on the International Trade in Art", *Stanford Law Review* 34.2 (1981-1982) 377.

<sup>67</sup> UNESCO. *Draft Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property. 16C/17* [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001609/160954sb.pdf>.

12. La imposibilidad de aplicar la Convención de 1970 de forma directa y su invalidez para los casos que hubieran tenido lugar con anterioridad a su fecha efectiva, constituyeron el segundo de los acuerdos para su aprobación. Sus disposiciones no serán auto-ejecutables ni dispondrán de carácter retroactivo, residiendo en EE.UU. el control sobre su aplicación pasada y futura<sup>68</sup>.

El acuerdo deja fuera del ámbito de la Convención y del de la Ley que la incorpora al Derecho estadounidense, todos los objetos que hayan accedido a su territorio en tiempos pasados, independientemente de cuales hayan sido las circunstancias de su adquisición e importación. De esta forma se garantiza el blindaje de las colecciones y bienes culturales que se encuentran en su territorio, legalizando en cierto modo a aquellos cuya dudosa procedencia los convertiría en objeto de reclamación.

Los de nuevo acceso serán protegidos de la acción indiscriminada y de la sobreprotección. La vaguedad e imprecisión que caracteriza a la Convención de 1970 serán minimizadas controlando con celo su aplicabilidad y ejecución y estableciendo con exactitud los requisitos que la justifiquen, en consenso con los principales grupos de interés y en el marco de los procedimientos legislativos internos.

### 3. Avenencia con la legislación interna en materia de propiedad privada

13. El respeto a la propiedad privada es el tercero de los requisitos. En virtud del mismo, EE.UU. acuerda expresamente defender sus intereses de cualquier alteración que pudieran sufrir por la aplicación de las legislaciones de los Estados parte en virtud del art.3 de la Convención de 1970<sup>69</sup>. La ilicitud de la importación, exportación o transferencia de bienes deberá determinarse en base a la aplicación de la legislación interna y no en virtud de la de los Estados parte, cuyas disposiciones carecerán de validez, salvo en casos en los que ambas coincidan.

---

<sup>68</sup>U.S. DEPARTMENT OF STATE (1972), "Letter of Submittal. The Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property on November 11<sup>th</sup>, 1971", en U.S. SENATE (ed.), *Convention of Ownership of Cultural Property. Executive Report n° 92-29*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>69</sup>U.S. DEPARTMENT OF STATE (1972), "Letter of Submittal. The Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property on November 11<sup>th</sup>, 1971", en U.S. SENATE (ed.), *Convention of Ownership of Cultural Property. Executive Report n° 92-29*. En: Washington D.C.: Library of Congress; "Instrumento de Ratificación de la Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales hecha en París el 17 de noviembre de 1970", *BOE*, n° 31, 5 febrero 1986, pp. 4869-4872, art.3.

Medidas como las declaraciones de propiedad sobre todos los bienes hallados en un territorio, a las que EE.UU. considera excesivamente soberanistas y nacionalistas y a las que los Estados de origen recurren con asiduidad, serán contrarrestadas con esta cláusula. De esta manera protege la propiedad privada y evita así, que el proteccionismo que fomenta la propia UNESCO amplíe el universo de bienes protegibles y reclamables. Su inserción, por tanto, reduce la efectividad de la Convención de 1970 al eliminar la potestad de los Estados miembros de determinar la ilicitud de las operaciones en base a sus legislaciones internas como pretendía la UNESCO<sup>70</sup>.

#### **4. Voluntariedad en las políticas de adquisición de fondos por parte de museos e instituciones de similares características**

**14.** Si bien EE.UU. fue el instigador de la reforma del art.7 de la Convención de 1970 y el principal responsable de su redacción final, no comparte con la UNESCO la obligatoriedad de que las instituciones se acojan a unos principios que aseguren su comportamiento ético en la adquisición de sus colecciones<sup>71</sup>. EE.UU. acuerda que únicamente las instituciones cuya política de adquisición esté sujeta a control nacional en virtud de la legislación doméstica, estarán obligadas a cumplir esta disposición, siempre y cuando ello no requiera la promulgación de nueva legislación para establecer un control sobre otras instituciones<sup>72</sup>. El resto podrán actuar libremente, siendo para ellas voluntaria la adhesión a dichos principios.

La voluntariedad será la opción mayoritaria en un territorio con escasísimos ejemplos de instituciones cuyas características encajen en las mencionadas.

#### **5. Compatibilidad con otros recursos disponibles**

**15.** El pago de una indemnización al poseedor de buena fe como requisito imprescindible para lograr la restitución de un bien cultural robado de un museo o

---

<sup>70</sup> Al respecto *vid.* CARRILLO CARRILLO, B. L. (2001), “Tráfico internacional ilícito de bienes culturales y Derecho Internacional Privado”, *Anales de Derecho* 19 (2001) 227-228.

<sup>71</sup> “Instrumento de Ratificación de la Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales hecha en París el 17 de noviembre de 1970”, *BOE*, nº 31, 5 febrero 1986, pp. 4869-4872, art.7.a.

<sup>72</sup> U.S. DEPARTMENT OF STATE (1972), “Letter of Submittal. The Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property on November 11<sup>th</sup>, 1971”, en U.S. SENATE (ed.), *Convention of Ownership of Cultural Property. Executive Report n° 92-29*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

institución de similares características, recogido en el art.7.b. de la Convención, preocupaba a EE.UU.<sup>73</sup>. Su Gobierno se mostró reticente porque, según el Departamento de Estado, en algunas ocasiones supondrá el pago de indemnización a personas que no tendrían derecho a él en virtud de su propia legislación, como por ejemplo «the innocent purchaser of stolen property who does not acquire good title as against the true owner»<sup>74</sup>.

Como fórmula para evitar que esto suceda, EE.UU. acuerda que la Convención será uno más de los recursos jurídicos disponibles para lograr la restitución de un bien cultural de dichas características, no siendo su aplicación a tales casos, ni única ni excluyente.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el art.7.b., el Estado parte podrá solicitar su restitución en virtud de la Convención o de otros instrumentos jurídicos de carácter civil o penal, aunque no contemplen el pago de indemnización, objetivo que abre las puertas a las reclamaciones judiciales por otras vías legislativas existentes en el país, cuyo ámbito de aplicación y efectividad son mayores que los de la CCPIA<sup>75</sup>.

## 6. Libertad en la regulación del sector anticuario

16. El sexto de los requisitos hace hincapié en la independencia de EE.UU. para valorar la necesidad, contenido y control del sector de los anticuarios que exige el art.10 de la Convención de 1970.

Al respecto acuerda que, cada Estado parte determinará la amplitud de la regulación del sector, si ésta existe, y dictaminará la fórmula y los medios para alcanzar el cometido de este artículo. Éste establece entre otras, la obligatoriedad bajo amenaza de sanción, de que los establecimientos de venta de antigüedades dispongan de un

---

<sup>73</sup> “Instrumento de Ratificación de la Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales hecha en París el 17 de noviembre de 1970”, *BOE*, nº 31, 5 febrero 1986, pp. 4869-4872, art. 7. b. a la restitución del o de los bienes culturales en cuestión, correrán a cargo del Estado requirente.

<sup>74</sup> U.S. DEPARTMENT OF STATE (1972), “Letter of Submittal. The Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property on November 11<sup>th</sup>, 1971”, en U.S. SENATE (ed.), *Convention of Ownership of Cultural Property. Executive Report n° 92-29*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>75</sup> U.S. DEPARTMENT OF STATE (1972), “Letter of Submittal. The Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property on November 11<sup>th</sup>, 1971”, en U.S. SENATE (ed.), *Convention of Ownership of Cultural Property. Executive Report n° 92-29*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

registro de sus actividades<sup>76</sup>. En EE.UU. serán las autoridades de los Gobiernos estatales o locales las que se encarguen de velar por el desarrollo de dicha competencia en sus respectivas zonas<sup>77</sup>.

## **7. Limitaciones a la restitución de bienes inalienables**

17. El último de los requisitos exigidos se refiere a los bienes que cada Estado desea proteger al máximo nivel, los bienes que consideran inalienables, a los que la Convención de 1970 contempla en su art.13<sup>78</sup>.

El punto (c) hace alusión a la obligatoriedad de que los Estados parte admitan acciones judiciales, por parte de propietarios legítimos o en nombre de éstos, para recuperar bienes culturales perdidos o robados. El (d) se refiere a que los Estados parte reconocerán el derecho de cada Estado parte a declarar inalienables algunos de sus bienes culturales y como consecuencia prohibir su exportación, y en caso de que esto suceda, colaborar en su restitución<sup>79</sup>.

La lectura que realiza el Gobierno de EE.UU. en este punto es doble. En primer lugar, hace referencia a la no retroactividad. Los Estados parte sólo podrán reclamar aquellos bienes que salieron del país con posterioridad a la entrada en vigor de la Convención en EE.UU. y en el Estado parte requirente. Y en segundo, los bienes culturales inalienables no son directamente restituibles, para que el Estado pueda recuperarlos deberá existir una acción judicial previa, del propietario o de algún sujeto que actúe en su nombre, sometida a la legislación federal o en su ausencia a la del Estado (de EE.UU.).

Con ello se refuerza el carácter de no retroactividad ni aplicación directa que EE.UU. hizo extensible a todo el articulado en la segunda de sus condiciones de

---

<sup>76</sup> “Instrumento de Ratificación de la Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales hecha en París el 17 de noviembre de 1970”, *BOE*, nº 31, 5 febrero 1986, pp. 4869-4872, art.10.

<sup>77</sup> U.S. DEPARTMENT OF STATE (1972), “Letter of Submittal. The Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property on November 11<sup>th</sup>, 1971”, en U.S. SENATE (ed.), *Convention of Ownership of Cultural Property. Executive Report n° 92-29*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>78</sup> U.S. DEPARTMENT OF STATE (1972), “Letter of Submittal. The Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property on November 11<sup>th</sup>, 1971”, en U.S. SENATE (ed.), *Convention of Ownership of Cultural Property. Executive Report n° 92-29*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>79</sup> “Instrumento de Ratificación de la Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales hecha en París el 17 de noviembre de 1970”, *BOE*, nº 31, 5 febrero 1986, pp. 4869-4872, art.13 (c) y (d).

aprobación, dejando constancia expresa de que la inalienabilidad no les otorga un tratamiento diferente que al resto de los objetos protegidos.

#### **IV. La implementación de la Convención de la UNESCO de 1970**

##### **1. Agentes implicados en el debate sobre la implementación: los grupos de presión**

**18.** Tras el consentimiento de aprobación de la Convención de 1970 por el Senado, y dada la imposibilidad de aplicación directa, era preciso promulgar una nueva ley que incluyera sus preceptos y permitiera su entrada en vigor en EE.UU. La primera propuesta de implementación surgía en 1973, siendo augurio de una pronta y rápida promulgación, que no sería más que la ilusión pasajera de un proceso arduo y complejo que se prolongaría más de una década.

En dicho proceso se batirían fuerzas a favor y en contra, con opiniones y estrategias opuestas. A. EFRAT señala cinco principales agentes sociales involucrados en el proceso: el Departamento de Estado, el colectivo de arqueólogos, el *lobby* de los comerciantes y anticuarios, los museos y los coleccionistas<sup>80</sup>. A ellos añadiremos un sexto grupo: el de la doctrina.

##### **A. El Departamento de Estado**

**19.** El Departamento de Estado jugó un papel relevante en el proceso, fundamentalmente en sus inicios y hasta poco después de superar la mitad de su duración. Su motivación principal fue, según algunos de sus representantes de entonces, el deseo de ayudar a combatir el problema del saqueo<sup>81</sup>. A partir de 1969, año en el que se produjo el primer cambio de rumbo en la política cultural exterior estadounidense, asumió un rol de liderazgo, en primera instancia, en la negociación de la Convención de 1970 y posteriormente en el prolongado trámite hasta su implementación. Independientemente del contenido y de los condicionantes que contiene la ley de transposición, su actitud de compromiso y de mediación para tratar de adoptar una

---

<sup>80</sup> EFRAT, A. Protecting against Plunder: The United States and the International Efforts against Looting of Antiquities, *Cornell Law Faculty Working Papers*. Paper 47. 19 de febrero de 2009 [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: [http://scholarship.law.cornell.edu/clasops\\_papers/47/](http://scholarship.law.cornell.edu/clasops_papers/47/).

<sup>81</sup> FELDMAN, M.B. (2011), Adjunct Professor, Georgetown University Law Center; Of Counsel, Garvey Schubert Barer, Washington D.C. and Deputy Legal Adviser, U.S. Department of State (1974-1981), “Entrevista con el autor”, Washington D.C..

solución ventajosa para ambos grupos, partidarios y detractores, es innegable. Especialmente teniendo en cuenta que tuvo que compaginar las vicisitudes de un país meramente importador con el compromiso de colaboración en la resolución de un problema en el exterior.

En el ejercicio de sus competencias en materia de política exterior entendió que su cooperación conllevaría al menos dos externalidades positivas: la mejora de las relaciones internacionales y la imagen del país.

Las interferencias del problema del tráfico ilícito se habían manifestado en las relaciones bilaterales con algunos Estados. En 1969, por ejemplo, el Gobierno mexicano solicitaba, a cambio de continuar con sus buenas relaciones legales en materia de recuperación de vehículos y piezas robadas estadounidenses exportadas a territorio mexicano, un acuerdo de similares características para la restitución de bienes culturales robados e ilícitamente exportados a EE.UU.<sup>82</sup>. En el ámbito académico, las excavaciones científicas de las grandes universidades y centros de investigación estadounidenses, que hasta ahora habían encontrado la máxima colaboración con los países de origen, comenzaban a no poder disfrutar de iguales privilegios.

Por otro lado, que se difundiera que objetos robados finalizaran en el mercado estadounidense estaba dañando la imagen del país. De las 52 piezas que K.E. MEYER afirmaba habían sido mutiladas y/o robadas de Petén (Guatemala) entre 1960 y 1971, casi un 27% habían sido localizadas en museos o coleccionistas estadounidenses<sup>83</sup>. Este porcentaje ascendía a casi un 72% tomando como muestra las 39 piezas mayas que, según C. COGGINS, habían sido robadas de las zonas arqueológicas de México<sup>84</sup>.

Las interminables presiones de los grupos contrarios a la implementación así como el endurecimiento de las negociaciones debido a circunstancias políticas ajenas al proceso, fueron parte del precio de su rol de moderador. La compleja transformación que sufría la UNESCO en esos días, que derivó en la salida de EE.UU. de la

---

<sup>82</sup> "Convention with Mexico for the Recovery and Return of Stolen or Embezzled Motor Vehicles, Trailers, Airplanes or Components Parts of Army of Them", n° 50 Stat. 1333 (1936), T.S. n° 914, 6 octubre de 1936; FELDMAN, M.B. (1976), "Panel Discussion", en VV.AA., *Proceedings of the Panel on the U.S. Enabling Legislation of the UNESCO Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, export and Transfer of Ownership of Cultural Property* (ed.), Syracuse Journal of International Law and Commerce 4.1 (1976) 133.

<sup>83</sup> Los porcentajes mencionados han sido calculados a partir del listado de objetos robados que consta en MEYER, K.E. (1973). *The plundered past. The story of the illegal international traffic in works of art*, Nueva York: Atheneum, 216-218.

<sup>84</sup> Los porcentajes mencionados han sido calculados a partir del listado de objetos robados que consta en MEYER, K.E. (1973). *The plundered past. The story of the illegal international traffic in works of art*, Nueva York: Atheneum, 216-218.

Organización y el desacuerdo del Congreso a la gestión efectuada por el Departamento de Estado, fueron algunas de ellas.

## **B. El colectivo de arqueólogos**

**20.** La concienciación del sector de los arqueólogos de la importancia de su implicación en la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales fue lenta y progresiva. La mayoría de éstos, inmersos en excavaciones y/o en la docencia, y muy cercanos a la actividad cotidiana de los museos, no supieron medir la magnitud del problema hasta bien avanzada la década de los sesenta.

In fact, at that meeting (College Art Association 1969 annual meeting) many art historians argued that the problem was not “serious enough” to warrant interference in an art market that had operated without regulation or oversight for more than a century<sup>85</sup>.

En ese momento, parte de ellos, comenzaron a cuestionar la procedencia de los materiales arqueológicos que surgían en el mercado y de los que no habían tenido noticia previa:

And I said, «Where does this stuff come from because it’s not like anything public?» And, you know, that just kind of opened my eyes gradually that the context of all this material had been lost and we will never know where it came from or anything about the sites that this material came from. (..) That was just like a stunning revelation opened your mind<sup>86</sup>.

Su actitud inconformista y analítica les hizo conocedores de una realidad que hasta entonces había pasado inadvertida.

A finales de los años sesenta del s. XX los artículos de denuncia comenzaron a sucederse secundados, aunque no sin dificultades, de tímidas declaraciones de las sociedades arqueológicas y otras instituciones del país, que escondían la opinión de una minoría frente a una mayoría, a la que le costaba romper con una forma de pensamiento y una manera de actuar universales y hasta entonces válidas.

---

<sup>85</sup> WILKIE, N. C. (2010), “Archaeologists and the 1970 UNESCO Convention”, *Art & Cultural Heritage Law Newsletter* 2.1 (2010) 7-10.

<sup>86</sup> HERSCHER, E. (2011), Vice-President, Cyprus American Archaeological Research Institute (CAARI), “Entrevista con el autor”, Washington D.C.



**21.** Escasamente preparado para hacer frente a la presión del *lobby* de los comerciantes y anticuarios, más acostumbrado a la dureza de la negociación, el sector de los arqueólogos padeció la consecuencia de su desunión. Eran pocos los que se sentían comprometidos en la consecución de objetivos comunes que beneficiaran al colectivo y numerosos los focos de debate abiertos:

The Committee on Public Archaeology has given outstanding service particularly in support of public legislation. Several individuals have begun to fight the battle of archaeological vandalism. But the tasks are many and immense and the labourers, so far, are few. We need to involve many more archaeologists in these concerns<sup>87</sup>.

Las negociaciones de la *Archaeological and Historic Conservation Act* firmada por Nixon en 1974, la *Archaeological Resources Protection Act (ARPA)* promulgada en 1979, o las demandas constantes de una ley que protegiera los vestigios subacuáticos que eran víctimas de las empresas caza tesoros se llevaban paralelamente a las de la implementación de la Convención de 1970<sup>88</sup>.

A ello se sumaba la falta de profesionalización del colectivo que estaba más acostumbrado a tareas de excavación y trabajo de campo, careciendo del gusto por labores de tipo administrativo, lo que ante determinados estamentos oficiales les hacían parecer faltos de responsabilidad y seriedad:

That the profession has experienced problems adjusting to a rapidly changing situation is unquestioned (see the note concluding this commentary). It does not always speak with one voice on vital matters. It does not always rise to the needs in a particular situation. It does not always know how to meet particular needs. Some of its members, for a variety of reasons, have not always acted in a totally competent or responsible manner. Those problems within the profession doubtless have resulted in occasional delays, poor reports, poorly spent funds, and considerable frustration on the part of the agencies (and other archaeologists). While not attempting to downplay the seriousness of these problems, I believe the profession has made astonishingly rapid and responsible progress<sup>89</sup>.

---

<sup>87</sup> SOCIETY FOR AMERICAN ARCHAEOLOGY (1972), "Annual Meeting. Meeting of the Executive Committee. Annual Business Meeting", *American Antiquity* 37.4 (1972), 598.

<sup>88</sup> "Archaeological and Historic Conservation Act", 16 U.S.C. §§ 469-469c2 (1974).

<sup>89</sup> McGIMSEY III, C.R. (1978), "Current Affairs Commentary", *American Antiquity* 43.4 (1978) 488-492:

22. La desunión y la ausencia de compromiso e implicación del conjunto perjudicaron considerablemente a aquellos que tomaron la iniciativa y aceptaron voluntariamente la difícil tarea de liderar el proceso. Esto unido a la escasez de recursos económicos que destinar a la causa y al débil conocimiento de los mecanismos de presión, condenaron a la implementación de la Convención de 1970 a un prolongadísimo proceso.

Las constantes llamadas a la acción por parte de la minoría comprometida no convencieron a la parte más reticente y acomodada de la profesión, que no se implicó de forma clara hasta bien avanzada la negociación:

Who has greater responsibility to initiate and support such a broad, multi-faceted, and obviously long-range campaign than a society devoted to the interests of American archaeology and American archaeologists? If we do nothing, we condone these growing outrages by our silence and jeopardize the international progress of our field<sup>90</sup>.

We become tremendously upset because that world has impinged itself upon us by destroying or threatening to destroy our sites, but there has been too little evidence as yet that the society, or the profession as a whole, is inclined to take the necessary preventative action for to do so involves getting out of our little world and into the world of "the public" and, worse, into the world of politics. Like it or not, archaeology's only salvation lies in the laws of the land and in public support for those laws. To obtain such legislation and the necessary public support, a greatly increased number of archaeologists, actively supported by this society, are going to have to take their heads out of their two-meter pits and become involved with the outside world (...) Given the typical archaeologist's lack of involvement with the public and with politics, it should come as no surprise that public support of archaeological research is grossly inadequate. Less than one-tenth of the states have minimally adequate programs. None appropriate sufficient funds for archaeological research. We in the profession must get out and fight the battles necessary to achieve appropriate legislation and adequate funding. This job must be viewed as part of our professional responsibility (...) What will happen is that our basic resource materials will disappear, and archaeology's final contribution to mankind will be to provide future generations with an excellent example of suicide by an entire profession<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> MCADAMS, R. (1971), "Illicit International Traffic in Antiquities", *American Antiquities* 36.1. (1971) ii-iii.

<sup>91</sup> McGIMSEY III, C.R. (1971), "Archaeology and the Law", *American Antiquity* 36.2 (1971) 125-126.

Data must be collected, arguments mustered, legislators interviewed, and a continuing campaign of public information undertaken. The opposition of commercial dealers, private collectors and, regrettably, the directors of many art museums, will be strong and ways of meeting it must be devised. Unless archaeologists are willing actively to support whatever action seems wise, no one else will move to correct the abuse<sup>92</sup>.

A finales de la década, sin embargo, dos factores, el aprendizaje y la implicación de las asociaciones arqueológicas y antropológicas, contribuyeron a consolidar y dar por terminada la implementación.

**23.** La inexperiencia del colectivo en tareas administrativas y fundamentalmente en negociación política fue constatable desde el primer avance serio en la negociación. La aprobación de la propuesta de ley de implementación, por parte de la Cámara de Representantes en 1977 hizo aflorar la superioridad del grupo de comerciantes y anticuarios que contrarrestaban ese paso adverso con una contundente y efectiva respuesta que enterraría nuevamente el proceso. Ésta dejaba en evidencia la desigualdad de fuerzas y las debilidades de un competidor que aguantaba los envites del rival con resignación<sup>93</sup>.

Su posicionamiento en segundo plano fue, no obstante, una oportunidad de aprendizaje. El duro y largo proceso sirvió al colectivo de arqueólogos, cuya presencia fue constante, para observar y trasladar las estrategias del contrario a su propio terreno. Con la experiencia de las derrotas y un mejor asesoramiento, destinaron mayores fondos y recursos al mismo y trasladaron su campo de acción a los despachos de Washington D.C., donde comprendieron que se lograban los avances:

During the past year our Society has financially supported a major lobbying effort in Congress, and we have learned that we can significantly influence legislation with one-on-one contacts with Congressional staff people, and with a unified statement of Society position. We have also learned that if we don't get involved in the legislative process, hard-

---

<sup>92</sup> BEALS, R.L.(1971), "Traffic in Antiquities", *American Antiquities* 36.3 (1971) 375.

<sup>93</sup> En 1972, la *Society for American Archaeology*, destinaba un fondo de 7.500 dólares para el desarrollo de acciones legales contra el tráfico ilícito de bienes culturales, un 15% de lo que la American Association of Dealers in Ancient, Oriental and Primitive Art aportaba, en 1976, a la defensa de la apelación del caso McClain.

Al respecto vid. SOCIETY FOR AMERICAN ARCHAEOLOGY (1972), "Annual Meeting. Meeting of the Executive Committee. Annual Business Meeting", *American Antiquity* 37.4 (1972) 583-599; SOCIETY FOR AMERICAN ARCHAEOLOGY (1976), "Annual Business Meeting. Report of the Secretary", *American Antiquities*, 41.4 (1976) 597.

to-undo statutes that adversely affect the archaeological resource are likely to be enacted (e.g., the Wilderness Act of 1964, which has been interpreted as a mandate to burn all historic structures in designated "wildernesses," to leave them pure of human influence)<sup>94</sup>.

First of all, you know how our professional organizations work. They are staffed by committees made up of people with full-time jobs in related fields, whose field work and research are done in addition to that job. Time for committee work is minimal, and no doubt a primary reason that our committees are so slow and often ineffective and unproductive<sup>95</sup>.

**24.** El compromiso de las asociaciones arqueológicas y antropológicas fue el logro definitivo. La minoría comprometida que, en los primeros años, no contaba con el apoyo de la mayoría de las asociaciones, que debatían y dudaban sobre la necesidad y justificación de su implicación, fue transformándose con el paso del tiempo en un compromiso más serio. Este se alcanzaría en 1982 cuando 14 asociaciones se coaligaban para lograr el último y definitivo paso hacia la promulgación de la Ley.

### **C. El *lobby* de anticuarios**

**25.** El gremio de comerciantes y anticuarios se cohesionó en un poderosísimo grupo de presión desde el momento en el que vio comprometidas la rentabilidad e intereses de su negocio. Con importantes recursos y con la experiencia en negociación propia de su actividad, consiguió fácilmente trasladar sus ideas y presionar a los estamentos que posibilitaban balancear la negociación hacia uno u otro terreno.

**26.** El gusto de la sociedad estadounidense de las primeras décadas del siglo por el coleccionismo, convertido en una tradición reservada a las capas más altas, había favorecido la venta de antigüedades y objetos artísticos durante décadas. Éstos, exentos de gravámenes de entrada a EE.UU., llegaron a venderse en algunas décadas hasta por lotes, incrementando los márgenes de beneficio y las posibilidades de un sector cuya dependencia a la importación era casi absoluta. La implementación de la Convención de

---

<sup>94</sup> KNUDSON, R. (1980), "A Call for Political Action", *American Antiquity* 45.2 (1980) 227.

<sup>95</sup> VITELLI, K.D. (1979), "What have you done about the Antiquities Market Today?", *Journal of Field Archaeology* 6.1 (1979) 76.

1970, vista como una extraordinaria amenaza, propició de inmediato la estrecha colaboración del conjunto en la defensa de unos intereses comunes para todos ellos.

**27.** En su calidad de *lobby* desarrollaron acciones a nivel jurídico, político y social. Desde el punto de vista jurídico su disponibilidad económica les permitió contar con el asesoramiento y la representación de destacables firmas de abogados cuya contribución fue extremadamente relevante y eficiente, particularmente en el estudio exhaustivo de cada propuesta y la defensa de forma cooperativista, de las causas contra alguno de sus miembros.

A nivel político supieron cómo sacar partido del peso relativo del sector en la economía de Estados como el de Nueva York, incorporando a su causa a representantes políticos, que abanderaron y defendieron eficazmente su posicionamiento en las Cámaras.

En el plano social el poder de convocatoria del grupo fue más eficaz que el del resto, trasladando un mensaje partidista tuvo gran calado en la opinión pública, al menos al principio.

**28.** La superioridad del grupo le catapultó a una posición dominante. En la práctica pudo decidir cuándo y cómo interferir en la marcha del proceso. Como grupo opositor fue un competidor duro y extremadamente difícil de batir. Implacable hasta que, consciente de que no lograría mayores concesiones, consintió en pactar y dar por finalizado el proceso de debate.

#### **D. Los museos**

**29.** La ausencia de una política o línea común y el silencio de algunas de las grandes instituciones del país fueron las características más sobresalientes del sector de los museos en relación al proceso de implementación de la Convención de 1970.

Mientras museos como el *Metropolitan* de Nueva York adoptaron posturas a favor, no exentas de condicionantes y enmiendas, otros de menores dimensiones y de reciente constitución optaron por posiciones en contra. Al primero, con una colección sólida y de calidad forjada durante más de una centuria, le preocupaban aspectos como las excepciones a la ley por tiempo de permanencia del objeto en territorio estadounidense, la definición del término “robado”, o la opción de recuperar materiales arqueológicos

decomisados pero no devueltos al Estado parte. Por el contrario, para los segundos eran la posible pérdida de competitividad y opciones de crecimiento futuro las motivaciones fundamentales.

En realidad las posturas eran más cercanas de lo que aparentaban, compartiendo su rechazo al tráfico ilícito así como el recelo y fundamentalmente el temor a las inciertas consecuencias de la implementación de la Convención de 1970.

**30.** La ausencia destacable de grandes instituciones del país (sólo tenemos constancia de la participación activa del MET y posteriormente del *Cleveland Museum*) y de las asociaciones que representaban al colectivo, tampoco contribuyó en exceso. Además, la participación de estas últimas fue irregular en el tiempo. Las acciones individuales fueron por tanto la tónica del mismo, siendo más numerosas las que representaban las opiniones de individuos relacionados con los museos como patronos, directores o empleados, que las de las instituciones propiamente dichas, que optaron más por declaraciones públicas de principios que por la participación activa en las negociaciones, en las que a diferencia de sus representantes, obtuvieron una representatividad llamativamente baja.

## **E. Los coleccionistas**

**31.** La amenaza que constituía la implementación de la Convención de 1970 para el sector del arte y antigüedades en EE.UU. resulta difícilmente explicable sino se tiene en cuenta la relevancia del coleccionismo en este país<sup>96</sup>.

El despunte de la economía estadounidense desde finales del s. XIX y en concreto, la activación y desarrollo de ciertos sectores, causaron el nacimiento de grandes fortunas. Las familias adineradas comenzaron a frecuentar Europa donde encontraron magníficos ejemplos de arte y antigüedades y contemplaron los fondos de los grandes museos europeos, que despertaron en ellas el deseo de exportar la idea de su concepción al otro lado del Atlántico<sup>97</sup>. Ésta se consolidaría con la constitución e inauguración en

---

<sup>96</sup> Al respecto *vid.* MERRYMAN, J. H. Arts Systems and Cultural Policy, *Stanford Public Law Working Paper*. Paper 1489612. 15 de octubre de 2009 [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1489612](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1489612).

<sup>97</sup> MEYER, K. E. (1979), "The Art Museum: Power, Money, Ethic", en P. GERSTENBLITH, *Art, Cultural Heritage and the Law. Cases and Materials* (ed.), Durham: Carolina Academic Press, 234-245.

1870 de dos de los más importantes museos estadounidenses, el *Metropolitan Museum* y el *Boston Museum of Art*<sup>98</sup>.

Entre los magnates estadounidenses se contagió el deseo por adquirir obras de arte y antigüedades encaminadas, según algunos autores, a satisfacer sus propios intereses personales y también a desarrollar un importante e interesante crecimiento de la filantropía, que sería la base del sistema museístico de EE.UU.<sup>99</sup>.

Este fenómeno, que se ha reproducido en China en la actualidad, provocó el incremento exponencial de la demanda de bienes culturales, que encontró en Europa su principal fuente de suministro desde finales del s. XIX hasta el inicio de la Segunda Guerra Mundial<sup>100</sup>. Parte del sector doctrinal coincide al apuntar que en EE.UU. se hallaban los recursos económico-financieros y en la vieja Europa las posibilidades de inversión (y también de gasto) en arte y antigüedades<sup>101</sup>. Uno de los factores que contribuirían a este proceso fue la promulgación de la Tariff Act de 1909, que eliminaba las barreras arancelarias que gravaban la importación de antigüedades y obras de arte originales a EE.UU.<sup>102</sup>.

Según muestran investigaciones recientes, el flujo de objetos artísticos que se adquirieron y transportaron desde Europa a EE.UU. se cuenta por miles y la inversión en millones de dólares<sup>103</sup>. Los patrimonios culturales europeos especialmente de Italia, Francia y España se vieron extraordinariamente afectados por esta situación<sup>104</sup>. En nuestro país se dieron algunos ejemplos de desmantelamiento de inmuebles antiguos, especialmente de carácter religioso, que fueron malvendidos, fragmentados de sus

---

<sup>98</sup> MEYER, K.E. (1973). *The plundered past. The story of the illegal international traffic in works of art*, Nueva York: Atheneum, 44-50.

<sup>99</sup> Al respecto vid. MERINO DE CÁCERES, J.M. / MARTÍNEZ RUÍZ, M.J. (2012). *La destrucción del patrimonio artístico español. W. R. Hearst: El gran acaparador*, Madrid: Ediciones Cátedra, 189; MEYER, K.E. (1973). *The plundered past. The story of the illegal international traffic in works of art*, Nueva York: Atheneum, 44-50.; MEYER, K. E. (1979), "The Art Museum: Power, Money, Ethic", en P. GERSTENBLITH, *Art, Cultural Heritage and the Law. Cases and Materials* (ed.), Durham: Carolina Academic Press, 239-242.

<sup>100</sup> En relación a este fenómeno en EE.UU. vid. MERINO DE CÁCERES, J.M. / MARTÍNEZ RUÍZ, M.J. (2012). *La destrucción del patrimonio artístico español. W. R. Hearst: El gran acaparador*, Madrid: Ediciones Cátedra, 188; Vid. §§1076-1078.

<sup>101</sup> MERINO DE CÁCERES, J.M. / MARTÍNEZ RUÍZ, M.J. (2012). *La destrucción del patrimonio artístico español. W. R. Hearst: El gran acaparador*, Madrid: Ediciones Cátedra.

<sup>102</sup> MEYER, K. E. (1979), "The Art Museum: Power, Money, Ethic", en P. GERSTENBLITH, *Art, Cultural Heritage and the Law. Cases and Materials* (ed.), Durham: Carolina Academic Press, 242; Tariff Act of 1909, 36 Stat. 11 (July 30<sup>th</sup>, 1909).

<sup>103</sup> MERINO DE CÁCERES, J.M. / MARTÍNEZ RUÍZ, M.J. (2012). *La destrucción del patrimonio artístico español. W. R. Hearst: El gran acaparador*, Madrid: Ediciones Cátedra, 188-226.

<sup>104</sup> MERINO DE CÁCERES, J.M. / MARTÍNEZ RUÍZ, M.J. (2012). *La destrucción del patrimonio artístico español. W. R. Hearst: El gran acaparador*, Madrid: Ediciones Cátedra, 188-226; GAYA NUÑO, J.A. (1961). *La arquitectura española en sus monumentos desaparecidos*, Madrid: Espasa-Calpe.

conjuntos y transportados a EE.UU., al igual que bienes muebles y elementos decorativos<sup>105</sup>.

Las colecciones de algunos ilustres coleccionistas dieron lugar a la constitución de nuevos museos<sup>106</sup>. Las de otros engordaron el inventario de instituciones existentes como el del *Metropolitan* o la entonces recién creada *National Gallery*<sup>107</sup>.

Las dificultades generadas por los conflictos bélicos en Europa y tras éstos, la mayor concienciación acerca del valor y protección de los bienes culturales, el cambio en los gustos y la mayor facilidad de adquisición que hallaron en otros mercados como el de objetos precolombinos, ocasionaron el traslado de la demanda y el repunte de la oferta en éstos lugares, que especialmente en las décadas de los sesenta y setenta del s. XX alcanzaron cotas muy significativas<sup>108</sup>.

La relevancia del coleccionismo en EE.UU. se mantuvo constante y continúa en la actualidad, siendo la donación de bienes culturales a museos e instituciones un hábito frecuente entre los coleccionistas estadounidenses, animados por los incentivos fiscales y/o la positiva influencia que ésta produce en su reconocimiento y prestigio dentro de la sociedad.

Teniendo en cuenta las características de este extendido fenómeno, la Convención de 1970 suponía la ruptura de unos valores enraizados y de un estilo de vida respetado durante décadas, poniendo en tela de juicio el papel de los coleccionistas, que no sólo había sido aceptado, sino fomentado por los propios museos, que aconsejaban o solicitaban a los coleccionistas la adquisición de unos objetos que eran ansiados por ambos.

---

<sup>105</sup> MERINO DE CÁCERES, J.M. / MARTÍNEZ RUÍZ, M.J. (2012). *La destrucción del patrimonio artístico español. W. R. Hearst: El gran acaparador*, Madrid: Ediciones Cátedra, 188-226.

<sup>106</sup> El *Isabella Stewart Gardner Museum*, la *National Gallery of Art*, el *Cloisters Museum*, la *Frick Collection* y la *Hispanic Society*, respectivamente. Al respecto vid. MERINO DE CÁCERES, J.M. / MARTÍNEZ RUÍZ, M.J. (2012). *La destrucción del patrimonio artístico español. W. R. Hearst: El gran acaparador*, Madrid: Ediciones Cátedra, 189-190; MEYER, K. E. (1979), "The Art Museum: Power, Money, Ethic", en P. GERSTENBLITH, *Art, Cultural Heritage and the Law. Cases and Materials* (ed.), Durham: Carolina Academic Press, 242-245.

<sup>107</sup> MERINO DE CÁCERES, J.M. / MARTÍNEZ RUÍZ, M.J. (2012). *La destrucción del patrimonio artístico español. W. R. Hearst: El gran acaparador*, Madrid: Ediciones Cátedra, 189-190.

<sup>108</sup> MERINO DE CÁCERES, J.M. / MARTÍNEZ RUÍZ, M.J. (2012). *La destrucción del patrimonio artístico español. W. R. Hearst: El gran acaparador*, Madrid: Ediciones Cátedra, 190-191; COGGINS, C. (1969), "Illicit Traffic of Pre-Columbian Antiquities", *Art Journal* 29 (1969) 94-98; COGGINS, C. (1970), "The Maya Scandal: How thieves Strip Sites of Past Cultures", *Smithsonian* octubre (1970) 8-16; COGGINS, C. (1972), "Archaeology and the Art Market", *Science* 175 (1972) 263-266; MEYER, K.E. (1973). *The plundered past. The story of the illegal international traffic in works of art*, Nueva York: Atheneum.



**32.** Probablemente condicionados por la visión parcial de los grupos opositores, principalmente anticuarios, con quienes mantenían una estrecha y cercana relación, reaccionaron con rechazo. Tanto aquellos que habían sido reconocidos con el privilegio de formar parte del patronato de las instituciones museísticas, como los que coleccionaban de forma independiente y con un propósito más individual que social, mostraron su preocupación y su oposición a la implementación. Especialmente activa y destacable fue la labor de los coleccionistas de monedas, cuya presión fue decisiva para el bloqueo de la negociación en uno de sus momentos más álgidos.

## **F. La doctrina**

**33.** El reseñable papel de la doctrina ha pasado inadvertido, oscurecido por el papel desempeñado por anticuarios, museos y arqueólogos. Aquélla, de forma individual y sin asociarse en grupos o sumarse a la postura conjunta de los existentes, trasladó expresamente su aceptación o rechazo.

Dentro de ella tuvieron cabida ambos posicionamientos. Los especializados en el área jurídica fueron por lo general defensores de la implementación, manifestando su apoyo a partir de la implicación de alumnos, impartición de seminarios o análisis y enmiendas para mejorar el contenido del articulado de las propuestas.

Por otro lado, las ramas de arqueología y antropología se mostraban divididas. Para parte del sector doctrinal, especialmente los que habían participado en excavaciones en el extranjero era fundamental el apoyo a la Convención de 1970, para otros, el rechazo era justificable por la posible disminución o ausencia de objetos reales con los que impartir sus enseñanzas o como denuncia del escaso compromiso de los países de origen en la protección de sus propios patrimonios.

Independientemente de la postura adoptada, su representatividad fue innegable, debiendo por tanto ser integrados en el cómputo de los agentes sociales participantes.

## **2. Etapas de la implementación**

**34.** Las etapas por las que transcurre el proceso podrían resumirse en la actividad y las acciones que se desarrollaron en cada uno de los siete congresos constituidos entre 1972 y 1985 y que analizamos detalladamente en los siguientes epígrafes<sup>109</sup>.

**A. Primera etapa. El inicio del proceso (U.S. 93<sup>rd</sup> Congress, 3 de enero de 1973-3 de enero de 1975)**

**a. Contexto socio-cultural tras la aceptación de la aprobación de la Convención de 1970 por el Senado**

**35.** Las voces de denuncia sobre la magnitud e implicación de museos y coleccionistas estadounidenses en el tráfico ilícito de bienes culturales eran cada vez más frecuentes. D. B. HEATH afirmaba en julio de 1973 en relación a la situación en Costa Rica que, de la muestra de transacciones que había analizado: « around 70% of the sales were to foreigners, with over half of the total being to collectors and dealers in the U.S. »<sup>110</sup>. Tras varios artículos en el *New Yorker*, K. E. MEYER destacaba en su publicación del *Athenaeum* las conexiones de los traficantes con intermediarios, museos y coleccionistas, analizando y documentando con detalle la cadena de distribución y los casos de adquisiciones poco honorables de los grandes museos estadounidenses<sup>111</sup>.

**36.** Surgían igualmente las primeras y tímidas llamadas a la participación y el compromiso de las asociaciones arqueológicas por parte de aquellos de sus miembros que lideraban la evolución del pensamiento y a los que se percibía como radicales:

(...) Everybody who were the Establishment in the field of archeology, still had the attitudes that they'd grown up with (...) there was a very close relationship between museums and archeologists. And so, by the time of several years of discussion of the passage of the CPIA, yeah, archeologists were not united by any means. And, you know, gradually certain organizations like the Archeological Institute of America really took very forward-looking steps and came out strongly and supported the UNESCO Convention very

<sup>109</sup> La actividad de las dos cámaras de EE.UU.: Senado (*Senate*) y Cámara de Representantes (*House of Representatives*) se desarrolló en periodos bianuales que comienzan el 3 de enero de un año y finalizan justo dos años más tarde. Éstos reciben el nombre de Congresos. La negociación de esta ley transcurre desde el nonagésimo segundo congreso hasta el nonagésimo séptimo.

<sup>110</sup> HEATH, D. B. (1973), "Aspects of commercial Archaeology in Costa Rica", *American Antiquity* 38.3 (1973), 261.

<sup>111</sup> SHEETS, P. D. (1973), "The Pillage of Prehistory", *American Antiquity* 38.3 (1973) 319.

early on, actually before the passage I mean. And, so, which is extremely important, but I can tell you that there were many members of the AIA that really were not entirely supportive of, they thought it was too radical<sup>112</sup>.

A las acciones de una dividida AIA, que era la primera en expresar las nuevas ideas, se unía la AFFA, que a través de la edición de una sección especializada en la denuncia, crítica y difusión del mercado de las antigüedades, sería desde entonces decisiva, para dar repercusión a las novedades del proceso.

**37.** Los museos y sus órganos de representación centrados en la necesidad de adoptar políticas de adquisición de fondos más respetables y acordes a la Convención de 1970, dejaban al margen su implementación. La primera fue la declaración de la Asociación Americana de Museos de 1971, a la que siguió en 1973 la de la Asociación de Directores de Museos de Arte (*Association of Art Museums Directors*), más limitada y contenida<sup>113</sup>.

**38.** Estos comunicados seguían quedando ensombrecidos por las adquisiciones poco éticas que saltaban a la opinión pública. En noviembre de 1972 la crátera de Eufronio (*Euphronios vase*) era adquirida por el *Metropolitan Museum* por un millón de dólares. Poco después de su presentación pública a través de un programa televisivo, el *New York Times* informaba que procedía de una excavación furtiva de la zona de Etruria (al Norte de Roma) y que había sido vendida a un anticuario estadounidense con problemas con la justicia italiana por 100.000 dólares, quien a su vez la había vendido al museo por diez veces más<sup>114</sup>.

---

<sup>112</sup> HERSCHER, E. (2011), Vice-President, Cyprus American Archaeological Research Institute (CAARI), "Entrevista con el autor", Washington D.C.

<sup>113</sup> Respecto a la declaración de AAM, *vid.* AMERICAN ASSOCIATION OF MUSEUMS (1973), "Report of the American Association of Museums Special Policy Committee on May 1971", en K.E. MEYER (ed.), *The Plundered past. The story of the illegal international traffic in works of art*, Nueva York: Atheneum, 264-266; Respecto a la de la AAMD, *vid.* ASSOCIATION OF ART MUSEUM DIRECTORS (1973), "Resolution of the Association of Art Museum Directors on Acquisition Policy on January 23<sup>rd</sup>, 1973", en K. E. MEYER (ed.), *The plundered past. The story of the illegal international traffic in works of art*, Nueva York: Atheneum, 267-268. Entendemos que esta última era más limitada que la anterior porque no hacía extensiva la recomendación a toda la comunidad internacional sino a los escasos Estados que habían ratificado la Convención, que en ese momento ascendían a once, dejando vía libre en el resto de los países.

<sup>114</sup> NBC (1972), "Today. The vase unveiled", en K.E. MEYER (ed.), *The plundered past. The story of the illegal international traffic in works of art*, Nueva York: Atheneum, 302-308; N. GAGE (1973), "How the Metropolitan Acquired 'The finest Greek Vase There Is'", *The New York Times* 19.2 (1973).

La noticia causó un fuerte impacto en el sector e incluso en algunos estamentos político-sociales del Estado de Nueva York y alguna fuente de la época reportaba que: «In its immediate budget the Metropolitan is suffering losses from cancelled contributing memberships, although its indifference to small money and its fascination with putting out big money may make it insensible to these losses»<sup>115</sup>.

Otra consecuencia fue la introducción de una propuesta de ley en el Senado del Estado para hacer frente al tráfico ilícito de bienes culturales, que aunque no obtenía el respaldo de la Cámara, era signo de la necesidad de cambio y sobre todo de la imprescindible adaptación de las políticas de adquisición de los museos e instituciones a principios morales.

Section 2. It is hereby established that no cultural property can be imported, exported or traded within the State nor shall any incorporated non-for-profit institution within the State acquire directly or indirectly any cultural property which is without adequate and accompanying State certification of Cultural Property registration, and/or an import or export certificate from the Government of the State or the country of origin and/or adequate legal documentation, and/or a legal bill of sale. Any incorporated non-for-profit institution violating the provisions of this Act shall be subject to revocation of its corporate certification; Section 1.5. Cultural institutions, museums, libraries and archives should ensure that their collections are built up in accordance with universally recognized moral principles<sup>116</sup>.

**39.** Arrastrado por las circunstancias del nuevo enfoque y de los sucesivos casos de adquisiciones reprochables el ICOM, en alianza con otras asociaciones de similares objetivos, aprobaba en el mes de abril una resolución en la que instaba a los museos a proteger los bienes culturales y a prevenir el tráfico ilícito<sup>117</sup>. Ésta, más clara que sus predecesoras, les instaba a abstenerse de adquirir directa o indirectamente (a través de regalos, donaciones, etc.) bienes culturales exportados en violación de la legislación de

---

<sup>115</sup> CANADAY, J. (1972), "An Unhappy Anniversary", *The New York Times* 18.2 (1972).

<sup>116</sup> "An Act to Prohibit and prevent illicit import, export and transfer of ownership of cultural property within New York State", NY S.5433 (1973).

<sup>117</sup> La declaración de referencia la efectúa el ICOM junto a: *American Association of Museums*, el *Collage Art Association of America*, la *Association of Art Museums Directors*, el *Archaeological Institute of America* y la *American Anthropological Association* de la *Society for American Archaeology*. Al respect *vid.* ICOM. *Ethics of Acquisition of 1970* [en línea]. [Consulta:14-03-2015]. Disponible en: <http://archives.icom.museum/acquisition.html>.

los países de origen, procurando guiar sus pasos hacia las directrices de la Convención de 1970 y a las recomendaciones del *Ethic of Acquisition*<sup>118</sup>.

**40.** Las consecuencias de esta transformación y evolución ideológica comenzaban a surgir. La recientemente aprobada *Importation of Pre-Columbian Monumental or Architectural Sculpture or Murals Act* de 1972 y el Tratado con México intensificaron los controles de aduanas y la vigilancia y persecución de delitos en contra del tráfico ilícito, especialmente de antigüedades precolombinas procedentes de Latinoamérica<sup>119</sup>. En enero de 1974 era localizada en un almacén de Nueva York una pieza precolombina que representaba un jaguar y en el mes de abril, el *U.S. Custom Service* incautaba siete estatuas precolombinas procedentes de México a un importante anticuario de Nueva York<sup>120</sup>.

#### **b. Factores determinantes en la negociación**

**41.** Las detenciones de varios anticuarios y sus posteriores causas preocupaban a un sector cuyos pilares comenzaban a tambalearse por la seriedad de la transformación socio-cultural y el giro en la política cultural exterior. Conscientes de su transcendencia y unidos por ella, los anticuarios se constituían de inmediato en un sólido bloque que lucharía con fuerza por su supervivencia y la de sus negocios.

Las consecuencias jurídicas de los procesamientos se erigieron desde entonces como factor determinante en la negociación de la Ley, endureciendo las exigencias del

---

<sup>118</sup> En la primera de las políticas de adquisición de museos que se puso en marcha, la del Museo de la Universidad de Pensilvania, éste sólo hacía referencia a las adquisiciones por vías directas. Al respecto *vid.* PENNSYLVANIA MUSEUM (1970), "Pennsylvania Declaration", en K.E. MEYER (ed.), *The plundered past. The story of the illegal international traffic in works of art*, Nueva York: Atheneum, 254-255. Ésta circunstancia fue criticada y mencionada por algunos autores de la época como K.E. MEYER y C. COGGINS, puesto que la mayor parte de los fondos de éste y la mayor parte de los museos estadounidenses, procedían de aportaciones indirectas (donaciones, regalos, etc.). Por este motivo, casi todas las declaraciones posteriores desde la de los museos de Harvard de 1971, incluían todas las aportaciones de fondos en su conjunto. *Vid.* HARVARD UNIVERSITY NEWS OFFICE (1971), "Harvard University Approved Policy Governing Acquisition of Art Objects from Foreign Countries", *Curator: The Museum Journal* 14.2 (1971) 83-87.

<sup>119</sup> "Importation of Pre-Columbian Monumental or Architectural Sculpture or Murals Act", 19 U.S.C. §§ 2091-2095 (2011); "Treaty of Cooperation Between the United States of America and the United Mexican States Providing for the recovery and return of stolen archaeological, historical and cultural properties", 22 U.S.T. 494, T.I.A.S. No. 7088 (1971).

<sup>120</sup> SOCIETY FOR FIELD ARCHAEOLOGY (1974), "Return to an Olmec jaguar", *Journal of Field Archaeology* 1.1-2 (1974) 218; OFFICE OF INVESTIGATIONS U.S. CUSTOMS SERVICE (1975), "Pre-Columbian antiquities recovered", *Journal of Field Archaeology* 2.1-2 (1975) 179.

*lobby* de anticuarios, cuyo objetivo prioritario era impedir a toda costa que pudieran reproducirse en un futuro. Especialmente porque, por primera vez, se les procesaba por infringir una ley de carácter criminal que podría acarrearles penas de prisión y/o fuertes desembolsos económicos.

Dos serían los casos en los que se producía esta circunstancia: el caso Hollinshead y el caso de San Antonio o McClain. Tanto el juicio como la apelación del primero tendrían lugar durante esta etapa y su investigación propiciará la detención de otros dos sujetos en Arkansas.

El caso McClain, por su parte, se desarrollará en dos fases que se prolongaron hasta 1979. La primera, McClain I, se inició en 1974 con la detención de los acusados, quienes serían juzgados y declarados culpables un año más tarde. Al fallo seguiría una apelación en 1977. Y la segunda, McClain II, con un nuevo juicio y apelación definitiva en 1979.

#### **a'. Caso Hollinshead**

**42.** A finales de los sesenta existía la sospecha, y así se había comenzado a trasladar a la opinión pública, de que algunos anticuarios actuaban activamente en la cadena ilícita financiando las operaciones e incluso escogiendo las piezas por adelantado como en una venta por catálogo, el caso Hollinshead dio fe de ello.

El caso comenzaba en 1972 cuando el Gobierno estadounidense incautaba a un anticuario de Santa Fe Springs (California), varias piezas precolombinas procedentes de Guatemala. Clive Hollinshead y Johnnie Brown Fell eran acusados, entre otros cargos, de conspirar para transportar mercancías robadas en violación de la *NSPA*. La clave, una pieza de origen conocido, gracias al resultado de un ambicioso proyecto que había comenzado en 1968.

En ese año el *Center for Inter-American Relations* y el *Museum of Archaeology and Ethnology* de Harvard, decidían registrar, fotografiar e inventariar las estelas y otros vestigios precolombinos, como fórmula de protección y conservación (al menos de las escrituras esculpidas), ante el saqueo voraz y la destrucción que estaban padeciendo.

Dentro de las que se habían registrado figuraba una estela a la que se denominó como la “nº 2 de Machaquilá”. Tres años después de documentar su existencia, ésta aparecía repentinamente en el mercado neoyorquino. Informado por el conservador del Museo de Brooklyn, a quien se la habían ofrecido por 300.000 dólares, Graham,

director del *Mayan Hieroglyphic Inscription Study*, alertaba al FBI<sup>121</sup>. El 18 de febrero de 1972 la pieza era decomisada y Clive Hollinshead arrestado junto a otros dos sujetos, por conspirar para transportar mercancías robadas en comercio interestatal o internacional<sup>122</sup>.

Hollinshead y su socio Fell habían sobornado a funcionarios guatemaltecos y enviado el cargamento a Belice y de ahí a Miami (EE.UU.), dónde era recogido por Fell en compañía de un tercer sujeto. Tras cruzar cuatro estados de EE.UU. con intención de vender la pieza, ésta era entregada nuevamente a Hollinshead en California<sup>123</sup>.

**43.** Más que su procesamiento, la trascendencia del caso radicó en el instrumento jurídico utilizado para lograrlo. Hasta el momento los casos de tráfico ilícito de bienes culturales se habían resuelto por vía civil, cuya mayor consecuencia para el sujeto era la pérdida del objeto o como mucho la sanción económica. A Hollinshead y Fell se les acusaba y condenaba de quebrantar una ley federal de carácter criminal que penaliza el transporte interestatal o internacional de mercancías robadas de valor superior a 5.000 dólares<sup>124</sup>.

El juicio tenía lugar en agosto de 1972 y tanto Hollinshead como Fell eran declarados culpables. Una vez que se había demostrado que el valor de las piezas superaba los 5.000 dólares y que se había efectuado un transporte internacional o interestatal, la apelación, que comenzó en febrero de 1973 en el Tribunal del Noveno Circuito de Los Ángeles, se centró en analizar si podía ser probado sin ningún margen de duda, que los acusados conocían que los bienes en cuestión habían sido robados, último de los requisitos imprescindibles para poder aplicar la NSPA. La defensa aludía a que el tribunal de distrito había instruido erróneamente al jurado con la presunción de que todos debían conocer lo que prohíbe la ley y en concreto la de Guatemala, que era la que se había aplicado para considerar robados a los objetos localizados en poder de los acusados.

Appellants' one arguable contention is that the court erroneously instructed the jury that there is a presumption that every person knows what the law forbids. Devitt & Blackmar,

---

<sup>121</sup> HOFFMAN, B. T. (2006). *Art and Cultural Heritage: law, policy and practice*, Nueva York: Cambridge University Press, 165.

<sup>122</sup> MEYER, K.E. (1973). *The plundered past. The story of the illegal international traffic in works of art*, Nueva York: Atheneum, 32.

<sup>123</sup> U.S.A. v. Hollinshead, No. 495 F.2d 1154 (9<sup>th</sup> Cir. 1974).

<sup>124</sup>“National Stolen Property Act”, 18 U.S.C. §§ 2314-2315 (2011).

13.04, pages 274-5. They point to the fact that it is the law of Guatemala that characterizes the stele as stolen property, and that there is no presumption that they knew Guatemalan law. Essentially their claim is that the instruction was overbroad and that it should have been supplemented with or limited by an instruction requested by appellants which made it clear that there is no such presumption as to knowledge of foreign law<sup>125</sup>.

El Tribunal del Noveno Circuito confirmaba la sentencia en base a las declaraciones de varios expertos y testigos, entre los que se encontraban Ian Graham y Edward Dwyer, uno de los conspiradores que no había sido imputado<sup>126</sup>. Y dejaba constancia de que los acusados eran condenados en virtud de la NSPA y no de la Ley de Guatemala, que tan sólo servía para confirmar que los sujetos conocían que los bienes habían sido previamente robados, permitiendo aplicar la Ley criminal estadounidense.

(..) It was not necessary for the government to prove that appellants knew the law of the place of the theft. Appellants' knowledge of Guatemalan law is relevant only to the extent that it bears upon the issue of their knowledge that the stele was stolen<sup>127</sup>.

A ambos se les concedía la libertad condicional y se les condenaba al pago de una suma económica, siendo la estela devuelta al Gobierno de Guatemala.

**44.** El caso Hollinshead fue fundamental en el proceso de negociación porque por primera vez se aplicaba la NSPA a un caso de transporte de antigüedades robadas, sentando jurisprudencia que permitiría su aplicación en otros posteriores como, el anteriormente mencionado caso McClain, determinante en el proceso, o el del anticuario Frederick Schultz. Como hemos señalado su investigación propició además la apertura de otro caso, el de *U.S.A. vs. Brown*, que condujo a la incautación de la “estela 5 de Machaquilá”, inventariada igualmente por Graham, en el domicilio de Harry K. Brown en West Helena (Arkansas), quien era acusado de conspirar para transportar mercancía robada<sup>128</sup>.

---

<sup>125</sup>U.S.A. v. Hollinshead, No. 495 F.2d 1154 (9<sup>th</sup> Cir. 1974).

<sup>126</sup> REINHOLD, R. (1973), “Traffic in looted Maya Art is Diverse and Profitable”, *The New York Times* 27.3 (1973).

<sup>127</sup> REINHOLD, R. (1973), “Traffic in looted Maya Art is Diverse and Profitable”, *The New York Times* 27.3 (1973).

<sup>128</sup> Al respecto *vid.* REINHOLD, R. (1973), “Traffic in looted Maya Art is Diverse and Profitable”, *The New York Times* 27.3 (1973).



## **b'. Caso McClain**

**45.** El caso Hollinshead y el caso Brown quedarían pronto ensombrecidos por el de San Antonio, cuya transcendencia y repercusión, tanto en la negociación de la implementación como en la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales en EE.UU., fue innegable.

Conocido posteriormente como McClain, comenzó con la detención de los anticuarios Rodríguez, Bradshaw, Ada y Clark Simpson y McClain, desarrollándose a lo largo de cinco años y finalizando con el fallo definitivo del Tribunal de Apelaciones en 1979.

**46.** Seis años antes, William Maloof (Cleveland) contactaba con el FBI creyendo ser víctima de una posible estafa, después de que Simpson y Bradshaw le ofrecieran piezas precolombinas robadas como garantía para un préstamo<sup>129</sup>. Ambos sujetos afirmaban que los objetos procedían de México y que los habían adquirido a través de Rodríguez, otro de los acusados, con intención de exportarlos fuera del país, venderlos en Europa e introducirlos de nuevo en el mercado estadounidense, esta vez de forma legal<sup>130</sup>.

Alberto Mejangos, director del Instituto de Cultura mexicana, había descubierto unos meses antes que Joseph M. Rodríguez (California) buscaba compradores para su colección de objetos precolombinos en San Antonio. Mejangos había contactado con Rodríguez, quien desconociendo su identidad, le había mostrado su colección a él y a otra funcionaria del Gobierno Mexicano, revelándoles en el encuentro que disponía de cinco cuadrillas de trabajadores en zonas arqueológicas de México y que los objetos que obtenían eran exportados de contrabando y vendidos a precios de entre 5.000 y 20.000 dólares<sup>131</sup>.

En una operación encubierta, el FBI infiltró a un asiduo colaborador, quien con una falsa identidad, contactó con Simpson y posteriormente con su socia Patty McClain. Con un cargamento de objetos precolombinos a las puertas, Simpson le ofreció sus colecciones actuales así como las de Rodríguez y McClain<sup>132</sup>. El 4 de marzo de 1974 los acusados cerraron la venta por 115.000 dólares<sup>133</sup>.

---

<sup>129</sup> U.S.A. v. McClain, No. 593 F.2d 658 (5<sup>th</sup> Cir. 1979).

<sup>130</sup> U.S.A. v. McClain, No. 593 F.2d 658 (5<sup>th</sup> Cir. 1979).

<sup>131</sup> U.S.A. v. McClain, No. 593 F.2d 658 (5<sup>th</sup> Cir. 1979).

<sup>132</sup> U.S.A. v. McClain, No. 593 F.2d 658 (5<sup>th</sup> Cir. 1979).

<sup>133</sup> U.S.A. v. McClain, No. 593 F.2d 658 (5<sup>th</sup> Cir. 1979).

Tras producirse, Bradshaw y Simpson aconsejaron al comprador (agente encubierto) viajar a Los Ángeles para conocer a otro anticuario que disponía de estelas precolombinas de gran importancia. Éste no era otro que Clive Hollinshead, a quien ambos acusados conocían y sabían de su libertad vigilada<sup>134</sup>. El 6 de marzo los cuatro acusados eran arrestados; Bradshaw y Simpson en Los Ángeles, cuando trataban de cerrar una compra con Hollinshead por importe de 850.000 dólares, y McClain y Ada Simpson en San Antonio.

### c. Primeras versiones de la Ley de transposición

47. Al menos se produjeron dos intentos por implementar la Convención de 1970 durante el nonagésimo tercer Congreso de los EE.UU. El primero con la S.2677, introducida en el Senado en noviembre de 1973. El segundo con la H.R.11754, en la Cámara de Representantes un mes más tarde.

Las referencias sobre la existencia de la primera son escasas, siendo la H.R.11754 la que erróneamente se menciona en documentos oficiales y en textos de buena parte del sector doctrinal como la primera propuesta de ley para implementar la Convención de 1970<sup>135</sup>.

#### a'. La S. 2677 93<sup>rd</sup> Cong. (1973)

48. La S. 2677 93<sup>rd</sup> Cong. fue introducida en el Senado en 1973 a petición del Departamento de Estado. El texto seguía la misma estructura y contaba con un contenido similar a la *Importation of Pre-Columbian Monumental or Architectural Sculpture or Murals Act*, que había sido aprobada poco tiempo antes sin dificultad<sup>136</sup>. En virtud del mismo se confería al Presidente la autoridad para firmar acuerdos con un Estado parte cuando determinara que el patrimonio cultural de éste se encontrara en peligro de saqueo de sus materiales arqueológicos o etnológicos y siempre que dicho Estado hubiera adoptado medidas para la protección de éste y que los controles a la

<sup>134</sup> U.S.A. v. McClain, No. 593 F.2d 658 (5<sup>th</sup> Cir. 1979).

<sup>135</sup> NAFZINGER, J.A.R. (1976), "Panel Discussion", en VV.AA., *Proceedings of the Panel on the U.S. Enabling Legislation of the UNESCO Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, export and Transfer of Ownership of Cultural Property* (ed.), Syracuse Journal of International Law and Commerce 4.1 (1976) 98: "The enabling legislation as originally introduced was S.2677, 93<sup>rd</sup> Cong., 1<sup>st</sup> Sess. (1973) (hereafter cited as Original Bill)."

<sup>136</sup> "Importation of Pre-Columbian Monumental or Architectural Sculpture or Murals Act", 19 U.S.C. §§ 2091-2095 (2011).

importación establecidos por EE.UU. en base al acuerdo contribuirían a detener el saqueo<sup>137</sup>. Las restricciones impuestas se limitarían a materiales arqueológicos/etnológicos de interés, definidos como tales en la propuesta y que figurasen en una lista elaborada a tal efecto por la autoridad competente<sup>138</sup>. Su acceso a EE.UU. estaría prohibido a no ser que dispusieran de un certificado expedido por el Estado parte de origen, su exportación se hubiera producido con anterioridad a la entrada en vigor de la futura Ley o que se demostrara que no figuraban en la lista<sup>139</sup>. En caso de que el consignatario no pudiera demostrar ninguna de estas circunstancias, el material sería incautado, decomisado y posteriormente ofrecido al Estado parte de origen<sup>140</sup>.

Asimismo, y al margen de los bienes cubiertos por los futuros acuerdos, la propuesta protegía a los artículos (*articles*) que hubieran sido robados de museos o instituciones de similares características después de la entrada en vigor de la Ley de transposición o con posterioridad a la fecha efectiva de la Convención de 1970 en el Estado parte, la fecha más tarde de las dos<sup>141</sup>. Su importación estaría igualmente prohibida y si se producía, sujeta como en el primer caso, a incautación, decomiso y restitución<sup>142</sup>.

**49.** La propuesta sucumbió entre la burocracia de Washington D.C. Primero en el Comité de Relaciones Exteriores (*Committee on Foreign Relations*), a la que se había remitido para su análisis y evaluación, y posteriormente, en el Comité de Finanzas (*Committee on Finance*), donde se envió un año más tarde y del que no se recibiría

---

<sup>137</sup> “A bill to implement the UNESCO Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership of Cultural Property”, S. 2677, 93<sup>rd</sup> Cong. (1973), § 201. En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>138</sup> “A bill to implement the UNESCO Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership of Cultural Property”, S. 2677, 93<sup>rd</sup> Cong. (1973). En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>139</sup> “A bill to implement the UNESCO Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership of Cultural Property”, S. 2677, 93<sup>rd</sup> Cong. (1973). En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>140</sup> “Importation of Pre-Columbian Monumental or Architectural Sculpture or Murals Act”, 19 U.S.C. §§ 2091-2095 (2011), § 202.

<sup>141</sup> “A bill to implement the UNESCO Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership of Cultural Property”, S. 2677, 93<sup>rd</sup> Cong. (1973). En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>142</sup> “A bill to implement the UNESCO Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership of Cultural Property”, S. 2677, 93<sup>rd</sup> Cong. (1973). En: Washington D.C.: Library of Congress.

respuesta<sup>143</sup>. «It experienced the worst of Washington paralysis; after being almost completely ignore by Congress for over two years»<sup>144</sup>.

#### **b'. La H.R. 11754 93<sup>rd</sup> Cong. (1973)**

**50.** El intento del Departamento de Estado llegaba a principios de diciembre de ese mismo año a la Cámara de Representantes. La H.R. 11754 93<sup>rd</sup> Cong., idéntica a la anterior salvo por algún aspecto formal, fue introducida por los congresistas Al Ullman, y Herman Theodore Schneebeli, y al igual que ésta, perecería tras meses de inactividad por parte de la Cámara<sup>145</sup>.

El Departamento de Estado incitado por el deseo de incorporar a EE.UU. a la lucha contra el tráfico ilícito, acusando la presión exterior y temiendo las posibles consecuencias políticas que pudiera ocasionar la lentitud del proceso, transmitió su intranquilidad a la Cámara. Ésta consideró sin embargo, que la amplitud del ámbito de aplicación de la propuesta aconsejaba un estudio en profundidad y de conformidad con los interesados, a los que se debía conceder la opción de participar en el proceso a través de comentarios escritos, opiniones y posibles enmiendas<sup>146</sup>. Esta iniciativa se pondría en práctica a partir de la siguiente propuesta.

#### **B. Segunda etapa. El inicio del debate y el primer estancamiento del proceso de implementación (U.S. 94<sup>th</sup> Congress, 3 de enero de 1975-3 de enero de 1977)**

---

<sup>143</sup> LIBRARY OF CONGRESS. 93 S.2677 *A bill to implement the UNESCO Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership of Cultural Property* [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://thomas.loc.gov/home/thomas.php>.

<sup>144</sup> NAFZINGER, J.A.R. (1976), "Panel Discussion", en VV.AA., *Proceedings of the Panel on the U.S. Enabling Legislation of the UNESCO Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, export and Transfer of Ownership of Cultural Property* (ed.), Syracuse Journal of International Law and Commerce 4.1 (1976) 102.

<sup>145</sup> AL ULLMAN, era representante del Segundo Distrito de Oregón (1957-1981) y HERMAN THEODORE SCHNEEBELI, representante del décimo séptimo distrito de Pensilvania (1960-1977) en la Cámara de Representantes. Respecto a la introducción de la propuesta *vid.* "A bill to implement the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organizations Convention on the means of prohibiting and preventing the illicit import, export, and transfer of ownership of cultural property", H.R.11754, 93<sup>rd</sup> Cong. (1973). En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>146</sup> HOLTON, L. (1974). *Letter of Lindwood Holton, Assistant Secretary for Congressional Relations, to the Honorable Wilbur D. Mills, President of the Ways and Means Committee, April 19, 1974*. En: Washington D.C.: National Archives; LAMAR, H. T. (1974). *Memorandum from Harry Lamar, to the Honorable Al Ullman. H.R. 11754, regarding illicit trade in cultural property, June 18<sup>th</sup>, 1974*. En: Washington D.C.: National Archives.

**51.** Durante este Congreso tan sólo se producía un intento por implementar la Convención de 1970. El inicio de la participación, y en consecuencia, del debate y enfrentamiento entre grupos, sería junto a la sentencia del caso McClain lo más destacable. El 15 de agosto de 1975 el juez Wood fallaba en contra de los acusados, condenando a los anticuarios a tres años de prisión y cinco años de libertad condicional. La sentencia causaba un fuerte impacto y quedaba en suspenso a la espera del resultado de la apelación<sup>147</sup>.

Al fallo del tribunal habría que sumar el incremento de la presión por parte de Estados vecinos al comienzo de la etapa, especialmente de México, al que preocupaba la sucesión de aprehensiones de materiales arqueológicos de origen mexicano en suelo estadounidense, constatándose a su término, el primer estancamiento del proceso<sup>148</sup>.

El 31 de julio de 1975 el Departamento de Estado remitía una nueva propuesta a Carl Albert, instándole a una pronta consideración por parte del Comité encargado y haciendo constar que la Ley contaba con el respaldo de la Oficina de Presupuestos. «We hope that this draft bill will receive early consideration by the appropriate Committee and prompt enactment. The Office of Management and Budget would be consistent with the objectives of the Administration»<sup>149</sup>.

**52.** La H.R. 14171 94<sup>th</sup> Cong. era muy similar a la versión anterior, con algunas aportaciones. Las más destacables tenían que ver con la sección 1, que se refería a los acuerdos con otros Estados parte, y las secciones 3 y 6, que abordaban las acciones que se llevarían a cabo en caso de que un bien cultural fuera importado a EE.UU. en contra de las disposiciones de esta Ley.

Las condiciones que conferían al Presidente el derecho a alcanzar acuerdos con otros Estados parte se modificaban. El nuevo borrador matizaba y concretaba el tercer criterio, restringiendo el establecimiento de controles a los objetos designados en la lista

---

<sup>147</sup> MACK SISK, K. (1975), "Mexico Gets Blame", *The San Antonio Light*, 15.8 (1975) 14-A. En: Washington D.C.: National Archives; U.P.I. (1975), "Mexico Urged to Act On Artefact Smuggling", *Houston Chronicle* 15.8 (1975). En: Washington D.C.: National Archives.

<sup>148</sup> U.S. CUSTOMS SERVICE (1975). *News Release on May 22<sup>nd</sup>, 1975. Mayan Artefact Returned to Mexico by Miami U.S. Customs*. En: Washington D.C.: National Archives; U.S. CUSTOMS SERVICE, "Artifacts Due For Return Trip" en U.S. CUSTOMS SERVICE, *News Release May 22<sup>nd</sup>, 1975. Mayan Artefact Returned to Mexico by Miami U.S. Customs*. En: Washington D.C.: National Archives.

<sup>149</sup> CARL ALBERT, era el portavoz de la Cámara de Representantes por aquel entonces. Respecto a la comunicación del Departamento de Estado *vid.* MCCLOSKEY, R.JR. (1975), "Executive Communication 1529 de on July 31<sup>st</sup>, 1975", en UNITED STATES. CONGRESS. HOUSE. COMMITTEE ON WAYS AND MEANS. SUBCOMMITTEE ON TRADE (ed.), "Written comments on H.R. 14171 a bill to implement the Convention on the means of prohibiting and preventing the illicit import, export, and transfer of ownership of cultural property". En: Washington D.C.: National Archives.

y condicionando su imposición a los resultados a obtener con ellos y siempre que no alterara el intercambio de bienes con fines educativos, culturales o científicos, cuya necesidad se añadía como cuarto requerimiento<sup>150</sup>.

A la espera de la toma de la decisión acerca de si los bienes serían incautados y decomisados, el nuevo borrador contemplaba su custodia en un museo o una institución de similares características, abierta al público y con garantías de seguridad y devolución.

**53.** La ausencia de acciones en relación a la propuesta generaba inquietud entre los grupos que respaldaban la implementación. El 29 de mayo de 1976 la AAMD emitía un nuevo comunicado, que en sintonía con las demandas del Departamento de Estado, cuestionaba el compromiso del Congreso con un tratado, cuya ratificación había aprobado el Senado más de tres años antes y del que habían recibido dos propuestas.

Whereas the Department of State submitted such implementing legislation to Congress June 8, 1973, but no action was taken on it,

Whereas the Department of State has submitted a revised version of such implementing legislation to Congress July 31, 1975, but neither House of Congress has taken action to introduce such legislation and to hold hearings thereon or otherwise to move forward for enactment of the legislation (...).

The Association of Art Museum Directors is greatly concerned that three and one-half years have elapsed since the Senate gave its advice and consent to ratification of the Convention, and no action has been taken by Congress to enact the necessary legislation<sup>151</sup>.

A él se sumaban la SAA, con una resolución en la que expresaba su apoyo a la H.R. 14171 94<sup>th</sup> Cong. y manifestaba igualmente su preocupación por el tiempo transcurrido, así como la AFFA, denunciando públicamente que el Congreso no consideraba la implementación de la UNESCO como un asunto de “vital importancia”.

---

<sup>150</sup> “A bill to implement the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property”, H.R. 14171, 94<sup>th</sup> Cong. (1976). En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>151</sup> ASSOCIATION OF ART MUSEUM DIRECTORS (1976), “Resolution concerning the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property on May 29<sup>th</sup>, 1976”, en UNITED STATES. CONGRESS. HOUSE. COMMITTEE ON WAYS AND MEANS. SUBCOMMITTEE ON TRADE (ed.), *Written comments on H.R. 14171 a bill to implement the Convention on the means of prohibiting and preventing the illicit import, export, and transfer of ownership of cultural property*. En: Washington D.C.: National Archives.

The Subcommittee has taken no steps to introduce the matter, no hearings have been scheduled, and the proposed legislation has not even been printed as a bill. Several people have suggested that in an election year we are not likely to see this condition changed. The issue, they content, is not of vital interest<sup>152</sup>.

La respuesta de la Cámara fue la convocatoria abierta de comentarios, opiniones y posibles enmiendas a la H.R. 14171 94<sup>th</sup> Cong., que serían posteriormente incluidos en el informe oficial del subcomité responsable del análisis de la propuesta, pero que no generarían ninguna acción posterior en relación a ésta<sup>153</sup>.

### **C. Tercera etapa. Creación de las bases de la futura Ley (U.S. 95<sup>th</sup> Congress, 3 de enero de 1977-3 de enero de 1979)**

**54.** Basándose en el informe que el Departamento de Estado había remitido a la UNESCO durante las negociaciones de la Convención de 1970, el 24 de enero de 1977 el juez Wisdom concluía que la existencia o discusión de otros mecanismos legales no impedía la aplicación de la NSPA<sup>154</sup>. No obstante revocaba la sentencia del juez de distrito por la errónea instrucción al jurado. A su juicio, a éste se les había transmitido que “antes de declarar culpable a alguno de los acusados debían encontrar, más allá de cualquier duda razonable, que los bienes descritos en la acusación eran robados”<sup>155</sup>. La Ley de patrimonio mexicana era la que convertía a los objetos del caso McClain en robados, siempre y cuando la declaración de propiedad hubiera sido anterior a su exportación ilícita, siendo la fecha a partir de la que se les confería esta condición 1897, momento en que entraba en vigor dicha Ley<sup>156</sup>.

---

<sup>152</sup> VITELLI, K. D. (1976), “In support of the Proposed Legislation”, *Journal of Field Archaeology* 3.2 (1976) 213.

<sup>153</sup> GREEN, W. J. (1976), “Press Release on June 1976” en UNITED STATES. CONGRESS. HOUSE. COMMITTEE ON WAYS AND MEANS. SUBCOMMITTEE ON TRADE (ed.), *Written comments on H.R. 14171 a bill to implement the Convention on the means of prohibiting and preventing the illicit import, export, and transfer of ownership of cultural property*. En: Washington D.C.: National Archives.

<sup>154</sup> El informe respondía a la solicitud de la UNESCO de instaurar penas o sanciones administrativas para los infractores del art.7.b. de la Convención de 1970. La respuesta del Departamento de Estado era que no era necesario su establecimiento puesto que ya existían en EE.UU. y les remitía a la NSPA. Al respecto *vid.* U.S.A. v. McClain, 545 F.2d 988 (5<sup>th</sup> Cir. 1977).

<sup>155</sup> U.S.A. v. McClain, 545 F.2d 988 (5<sup>th</sup> Cir. 1977).

<sup>156</sup> U.S.A. v. McClain, 545 F.2d 988 (5<sup>th</sup> Cir. 1977); El Dr. Gertz, experto en Legislación Mexicana, testificó que en virtud de la ley de Monumentos Arqueológicos de 1897, todos los objetos precolombinos eran propiedad del Gobierno de México desde esa fecha, argumento que el Juez de Distrito utilizó para instruir al jurado.

El análisis minucioso de la legislación mexicana realizado por el Tribunal de Apelación, trasladaba el límite a 1972 con la entrada en vigor de la “Ley Federal sobre Monumentos, Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas”, convirtiendo la instrucción al jurado en errónea, al no haber sido prevenido de la necesidad de determinar la fecha de exportación, lo que constituía un perjuicio para los acusados<sup>157</sup>.

Aunque el fallo fue favorable a la defensa, la aplicabilidad de la NSPA en casos de exportación ilícita de bienes culturales y la aceptación de las declaraciones de propiedad de los gobiernos extranjeros sobre bienes descubiertos en sus territorios, condicionaría la negociación a partir de ese instante.

#### **a. Primera versión de la propuesta de Ley H.R. 5643 95<sup>th</sup> Cong. (March 28<sup>th</sup>, 1977)**

**55.** Al mismo tiempo que se revocaba la condena del matrimonio Simpson, de Bradshaw y de McClain, se introducía en la Cámara de Representantes una nueva propuesta de ley. La H.R. 5643 95<sup>th</sup> Cong. fue presentada el 28 de marzo de 1977 de manos de Abner J. Mikva y se englobaba dentro de un conjunto de propuestas sobre la regulación de tarifas aduaneras y comercio<sup>158</sup>.

La redacción sencilla de las primeras etapas, próxima a los preceptos de la *Importation of Pre-Columbian Monumental or Architectural Sculpture or Murals Act*, daba paso a una nueva propuesta más compleja, endurecida por la presión de los grupos, cuya redacción al término de esta etapa constituiría las bases de la futura Ley.

La *Convention on Cultural Property Implementation Act* contenía tres importantes aportaciones: la reestructuración de la sección que implementa el art.9 de la Convención de 1970, la creación del *Cultural Property Advisory Committee* y la conceptualización de bienes culturales y materiales arqueológicos y etnológicos.

#### **a'. Reformulación de la sección que implementa el artículo 9 de la Convención de 1970**

---

<sup>157</sup> ADAMS, R. E. W. (1977), “Convictions Reversed and Remanded in Antiquities Trial”, *Journal of Field Archaeology* 4.2 (1977) 254.

<sup>158</sup> ABNER J. MIKVA era Representante de Illinois en la Cámara de Representantes. Respecto a la introducción y acciones de la propuesta *vid.* LIBRARY OF CONGRESS. 95 H.R.5643, *A bill to implement the United Nations Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership Cultural Property* [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://thomas.loc.gov/home/thomas.php>.



**56.** La presión del *lobby* de anticuarios lograba transformar profundamente la implementación del art. 9 de la Convención de 1970, cuyas condiciones y requisitos se concretaban y reforzaban para acotar y controlar la acción presidencial y limitar las posibilidades de adopción de acuerdos. Estos debían ser precedidos por la solicitud de un Estado parte y regirse por cuatro criterios: a) que el patrimonio del Estado parte estuviera en peligro de saqueo, b) que el Estado parte hubiera puesto en práctica medidas coherentes con la Convención de 1970, c) que para paliar la situación seria de saqueo (*serious situation of pillage*) no existieran medidas menos drásticas que las restricciones a la importación por parte de EE.UU. y que éstas supusieran un beneficio sustancial en su contención y d) que los controles a la importación no perjudicaran el intercambio con fines culturales, científicos y educativos<sup>159</sup>.

La recepción de la solicitud debía publicarse en el *Federal Register* y su contenido remitido al Comité de Expertos, que debía analizar y enviar sus conclusiones al Presidente en un plazo máximo de 120 días desde la fecha de remisión de la solicitud. Asimismo la propuesta obligaba a éste a informar al Congreso acerca de su decisión final y a remitir el texto del futuro acuerdo, el informe del Comité y, en su caso, la justificación de una decisión contraria a la recomendación de los expertos<sup>160</sup>.

Las medidas incorporadas impedían los acuerdos velados, propiciaban un mayor control por parte de los grupos de interés sobre las candidaturas de acuerdo e intensificaban la presión en caso de que su firma supusiese un perjuicio para ellos. Por su parte, la intervención del Comité de Expertos reducía la unilateralidad, porque a pesar de que sus opiniones no eran vinculantes en teoría, lo eran en la práctica. El Presidente podía actuar según su propio criterio, pero si lo hacía debía justificar su conducta ante el Congreso, que no podía revocar sus decisiones pero sí reprobarle

---

<sup>159</sup> “A bill to implement the United Nations Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership Cultural Property”, H.R. 5643, 95<sup>th</sup> Cong. (1977), § 2. 1.a. En: Washington D.C.: Library of Congress; Respecto a las medidas que menciona la Convención de 1970 *vid.* “Instrumento de Ratificación de la Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales hecha en París el 17 de noviembre de 1970”, *BOE*, nº 31, 5 febrero 1986, pp. 4869-4872, art. 5.

<sup>160</sup> “A bill to implement the United Nations Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership Cultural Property”, H.R. 5643, 95<sup>th</sup> Cong. (1977), § 2. En: Washington D.C.: Library of Congress.

públicamente que hubiera actuado de forma contraria a las recomendaciones de los expertos<sup>161</sup>.

#### **b'. Creación del *Cultural Property Advisory Committee (CPAC)***

57. Las críticas de los grupos a favor de la implementación en relación a la composición y características del Comité de Expertos, obtenían su respuesta con el establecimiento formal del denominado *Cultural Property Advisory Committee*, compuesto por un representante de cada una de las ocho asociaciones e instituciones preestablecidas seleccionado directamente por éstas y por otros tres seleccionados directamente por el Presidente<sup>162</sup>.

La relevancia a nivel nacional dentro del sector del arte y las antigüedades y su participación en el proceso de promulgación fueron, sin duda, factores determinantes en la elección de las instituciones a las que se confería el derecho a disponer de un experto dentro del Comité y a proponer candidatos elegibles al Presidente, debiendo ser estos últimos personas con experiencia o cualificación que pudieran representar los intereses del público en general con cierta imparcialidad<sup>163</sup>.

Como órgano responsable de analizar las solicitudes de acuerdos recibidas en virtud del art.9 de la Convención de 1970, debía determinar si se cumplían los criterios estipulados en la propia propuesta, plasmando sus conclusiones, su posicionamiento justificado y la enumeración de los materiales a proteger, así como la recomendación sobre la duración del futuro acuerdo, en un informe que se complementaría con la

---

<sup>161</sup> Esta solución constituía un posicionamiento intermedio, entre la opción propuesta por algunos grupos, de que los acuerdos adoptaran la forma de tratados, lo que implicaría la aprobación del Congreso y la libertad total de la acción presidencial, de anteriores etapas.

<sup>162</sup> BROWN, M. K. / WHITE MUSCARELLA, O. / WHITEHEAD, E.A. (1976) , "Letter to John M. Martín, Jr., Chief Counsel, Committee on Ways and Means on June 24<sup>th</sup>, 1976" en UNITED STATES. CONGRESS. HOUSE. COMMITTEE ON WAYS AND MEANS. SUBCOMMITTEE ON TRADE (ed.), *Written comments on H.R. 14171 a bill to implement the Convention on the means of prohibiting and preventing the illicit import, export, and transfer of ownership of cultural property*. En: Washington D.C.: National Archives; "A bill to implement the United Nations Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership Cultural Property", H.R. 5643, 95<sup>th</sup> Cong. (1977), § 4. En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>163</sup> "A bill to implement the United Nations Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership Cultural Property", H.R. 5643, 95<sup>th</sup> Cong. (1977), § 4. En: Washington D.C.: Library of Congress.

evaluación a posteriori de la efectividad en el logro de los objetivos propuestos, o en su caso, la recomendación de las modificaciones necesarias para conseguirlos<sup>164</sup>.

Las previsibles alianzas y pactos entre instituciones para la toma de decisiones se contrarrestaba con la posibilidad de que los expertos contrarios a las adoptadas por mayoría, dispusieran del derecho a expresar sus propias opiniones o discrepancias, incluyéndolas igualmente en el informe final del Comité<sup>165</sup>.

### **c'. Conceptualización de bienes culturales (*Cultural Property*) y materiales arqueológicos y etnológicos (*Archaeological and Ethnological Material*)**

**58.** La H.R. 5643 95<sup>th</sup> Cong. introducía tanto la definición de “bienes culturales” como la de “materiales arqueológicos o etnológicos”. Los primeros sustituían al término “artículos”, utilizado para designar objetos robados de museos e instituciones de similares características, mientras que los segundos se reservaban específicamente para referirse a los materiales protegidos por los acuerdos en virtud del artículo 9 de la Convención de 1970.

A pesar de que la inclusión de ambos términos era en sí misma un adelanto, su definición todavía no se correspondería con la que finalmente reflejaría la Ley de incorporación. El término bienes culturales hacía únicamente referencia a los artículos descritos en los epígrafes (a) y (b) del art.1. de la Convención de 1970, objetos a los que paradójicamente la Delegación estadounidense había tratado de eliminar de la definición durante las negociaciones celebradas ese año, y que representaban una incompleta e incomprensible transposición de las disposiciones de la Convención, que dejaba al margen las más importantes de sus catorce categorías<sup>166</sup>.

La categorización como “material arqueológico o etnológico” se condicionaba a la conjunción de tres atributos: el interés del propio objeto, las restricciones de salida

---

<sup>164</sup> “A bill to implement the United Nations Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership Cultural Property”, H.R. 5643, 95<sup>th</sup> Cong. (1977), § 4(f). En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>165</sup> “A bill to implement the United Nations Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership Cultural Property”, H.R. 5643, 95<sup>th</sup> Cong. (1977), § 4(f). En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>166</sup> “A bill to implement the United Nations Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership Cultural Property”, H.R. 5643, 95<sup>th</sup> Cong. (1977), § 13 (6). En: Washington D.C.: Library of Congress.; “Instrumento de Ratificación de la Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales hecha en París el 17 de noviembre de 1970”, *BOE*, nº 31, 5 febrero 1986, pp. 4869-4872, art. 1.

impuestas por el Estado parte de origen y su descubrimiento original dentro de territorio del mismo<sup>167</sup>. En su conceptualización, la propuesta incidía tanto en la protección de los objetos en su globalidad como en la de sus fragmentos, complementando la protección brindada por la reciente aprobada *Importation of Pre-Columbian Monumental or Architectural Sculpture or Murals Act*, de modo que mientras la primera protegía bienes muebles y sus fragmentos, ésta última se centraba en la protección de bienes inmuebles y sus fragmentos<sup>168</sup>.

#### **b. Segunda versión de la H.R. 5643 95<sup>th</sup> Cong. (Oct. 1977)**

59. Por primera vez desde que se iniciaba el proceso, el comité responsable del análisis de la H.R. 5643 95<sup>th</sup> Cong. convocaba vistas orales<sup>169</sup>. Los grupos a favor de la implementación, pobremente representados y en claro desequilibrio, elevaban una protesta al Comité de Medios y Arbitrios (*Committee on Ways and Means*), que en una medida excepcional invitaba a éstos y al resto de grupos interesados a participar en la sesión de *mark up* del 12 de mayo de 1977:

Both at and subsequent to the hearing, protest was made that insufficient notice had been provided to insure and representative testimony. The Subcommittee responded to these protests with the unusual move of inviting a small number of representatives of interested organizations to participate in the mark-up session when amendments to a bill are considered and voted on by the Subcommittee<sup>170</sup>.

Durante la misma y en otras reuniones informales celebradas con posterioridad se lograba el acercamiento de posturas en algunos temas, quedando por resolver: la eliminación de las consecuencias de *United States v. McClain*, el establecimiento del período de prescripción de las acciones de incautación y decomiso, y el derecho del

---

<sup>167</sup> “A bill to implement the United Nations Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership Cultural Property”, H.R. 5643, 95<sup>th</sup> Cong. (1977), § 13. En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>168</sup> Aunque la esencia de ambas leyes es la misma, puesto que se basan en la restricción de la importación de bienes culturales previamente definidos o designados, la CCPIA contempla un universo de bienes más amplio. Ya que no delimita su protección únicamente a los objetos precolombinos, sino a cualquiera que se encuentre dentro de la lista de objetos protegidos, en base a un acuerdo con otro Estado Parte.

<sup>169</sup> VITELLI, K. D. (1977), “UNESCO Convention on Cultural Property: Implementing Legislation”, *Journal of Field Archaeology* 4.2 (1977) 248.

<sup>170</sup> VITELLI, K. D. (1977), “UNESCO Convention on Cultural Property: Implementing Legislation”, *Journal of Field Archaeology* 4.2 (1977) 248.

Senado a vetar las decisiones presidenciales en relación a la adopción de acuerdos en virtud del art.9 de la Convención de 1970<sup>171</sup>.

Junto a las vistas se abría un período abierto de recepción de escritos sobre la propuesta de Ley H.R. 5643 95<sup>th</sup> Cong. Algunas asociaciones arqueológicas intentaron, aunque sin el éxito deseado, movilizar a sus asociados para que participasen en la negociación desde todos los medios a su alcance: concienciación, educación e involucración activa e individual.

Most Congressmen lack detailed knowledge about archaeology and anthropology. They and the public generally, do not realize what is lost in the case of an object without a provenience, or of artifacts from a hoard which is broken up for sale, or of a stele hacked into pieces for transport and sale. We have to tell them, and graphically. Tell Congressman Mikva, who will be guiding the bill through the House debates. Tell the members of the Subcommittee on Trade, the House Ways and Means Committee, the Congressmen and -women from your district. If you think your own experience is isolated or limited, read Karl Meyer's *The Plundered Past* (Atheneum 1973); better yet, read it to your students. Part of our obligation in teaching of the recovery of the past is, surely, to teach of its destruction as well. We will have to be active and vocal if this bill is to pass. (...).The United States can make an important contribution by being the first major art-importing nation to become a State Party to the Convention; but if no one else joins us, the effect will be minimal, and we shall certainly end up withdrawing our support. (...) Think about it. And act<sup>172</sup>.

**60.** Con el apoyo decisivo de algunos congresistas, especialmente de A. J. Mikva, y en contra de lo que se podría presuponer por la escasa participación de los grupos a favor en las comparecencias de abril y en los comentarios escritos, el Subcomité de Comercio informaba favorablemente sobre la H.R. 5643 95<sup>th</sup> Cong. el 29 de julio de 1977. La propuesta era remitida con enmiendas al Comité de Medios y Arbitrios que dos meses más tarde la enviaba con las modificaciones previstas por el Subcomité, al resto de la Cámara. El 17 de octubre de 1977 la H.R. 5643 95<sup>th</sup> Cong. era aprobada por la Cámara de Representantes y remitida al Senado.

---

<sup>171</sup> El *mark up* es una sesión en la que el Comité correspondiente vota las posibles modificaciones a efectuar en el borrador de la propuesta. Respecto a la de referencia *vid.* TRADE STAFF (1977), *Mark up of H.R. 5643 to Implement the Convention on Cultural Property*. En: Washington D.C.: National Archives.

<sup>172</sup> VITELLI, K. D. (1977), "UNESCO Convention on Cultural Property: Implementing Legislation", *Journal of Field Archaeology* 4.2 (1977) 253.

Su aprobación fue, sin duda, uno de los puntos neurálgicos de la negociación, convirtiéndose en un estímulo para la minoría solitaria, que defendía su causa ante un competidor infinitamente más fuerte y poderoso. Tras cuatro años de enfrentamiento, la propuesta aunaba el consenso alcanzado en algunos puntos y especialmente las concesiones del grupo a favor de la implementación, a las demandas más relevantes de sus opositores, siendo las principales novedades las que se detallan a continuación.

#### **a'. Tipología de los acuerdos. Acuerdos bilaterales, multilaterales y medidas de emergencia**

61. La reestructuración y ampliación del tipo de acuerdos fue una de las principales aportaciones. Surgió como respuesta a las constantes y repetidas demandas de los grupos contrarios a la implementación en relación a la necesidad de bloquear la unilateralidad de EE.UU. en la imposición de restricciones a la importación y de limitar el poder del Ejecutivo en la adopción de los acuerdos.

Se concretó en el desdoblamiento del tipo de acuerdos generales en bilaterales y multilaterales, y el surgimiento de las medidas de emergencia, que serían de aplicación en caso de que se considerara que la situación de saqueo del patrimonio del Estado parte fuera de extrema gravedad, caracterizada ésta por la conjunción de tres requisitos: el descubrimiento de una nueva tipología de objetos, la alta relevancia cultural de la zona de procedencia de los objetos y la pertenencia de éstos a una civilización concreta cuyos vestigios se encontrasen en peligro de saqueo de proporciones de crisis. Alcanzar la condición de emergencia (*emergency condition*) confería al Presidente el derecho a optar por imponer acciones con carácter de urgencia, aconsejadas por un Comité de Expertos, cuyo análisis debía ser recibido en un plazo máximo de 60 días.

Los acuerdos bilaterales se creaban como alternativa viable a los demandados acuerdos multilaterales, cuya adopción se antojaba lejana y poco realista a juicio de los negociadores del Departamento de Estado, que temían que la ausencia del esfuerzo internacional hiciera peligrar el compromiso de colaboración adquirido con las naciones ricas en patrimonio durante las negociaciones de la Convención de 1970<sup>173</sup>.

---

<sup>173</sup> FELDMAN, M.B. (2011), Adjunct Professor, Georgetown University Law Center; Of Counsel, Garvey Schubert Barer, Washington D.C. and Deputy Legal Adviser, U.S. Department of State (1974-1981), "Entrevista con el autor", Washington D.C.

Nothing would happen because the Europeans were not ready to participate. And what would happen would be that we'd be there alone and all these countries would come to us, the art-exporting countries, and they would say «You promised» and we would say there's no concerted international effort. It would be bad. So I decided to propose this bilateral agreement program.

Tanto unos como otros continuaban regidos por la observación de los cuatro criterios contemplados al inicio de esta etapa y que serían comunes para ambos<sup>174</sup>. El elemento diferenciador era la participación de un mayor número de Estados, pudiendo ser éstos parte o no de la Convención de 1970 y debiendo, en todo caso, imponer restricciones a la importación de los materiales protegidos por el acuerdo similares a las del Gobierno estadounidense<sup>175</sup>.

Las restricciones impuestas se extenderían por un plazo máximo de 5 años, pudiendo prolongarse por períodos consecutivos de igual cuantía<sup>176</sup>. Esta duración se reduciría a 2 años en el caso de las medidas de emergencia, pudiendo prolongarse posteriormente con la adopción de un acuerdo de tipo general<sup>177</sup>.

## **b'. Replanteamiento de la elección de miembros del CPAC y período de servicio**

**62.** El CPAC sufrió una importante transformación en la búsqueda de un punto intermedio entre el intervencionismo y las exigencias desmesuradas de los grupos de presión, y la mayor flexibilidad en la elección de expertos solicitada por el Departamento de Estado.

Considerable concern was expressed by the antiquities dealers that a grant of broad discretionary power to the President as proposed in the original bill would lead to comprehensive import restrictions imposed primarily to promote foreign political relations

---

<sup>174</sup> “A bill to implement the United Nations Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership Cultural Property”, H.R. 5643, 95<sup>th</sup> Cong. (Oct.1977), § 2. En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>175</sup> “A bill to implement the United Nations Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership Cultural Property”, H.R. 5643, 95<sup>th</sup> Cong. (Oct.1977), § 2 (B). En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>176</sup> “A bill to implement the United Nations Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership Cultural Property”, H.R. 5643, 95<sup>th</sup> Cong. (Oct.1977), § 2 (b). En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>177</sup> “A bill to implement the United Nations Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership Cultural Property”, H.R. 5643, 95<sup>th</sup> Cong. (Oct.1977), § 3 (c)(3). En: Washington D.C.: Library of Congress.

with developing countries. Your committee believes the Advisory Committee structure provides a meaningful response to this concern as a compromise between positive legislative action on each State Party request or, at a minimum, congressional review of President actions through a veto, treaty ratification or layover procedure as proposed by the dealers, and guidance from panels of experts chosen by the President on an ad hoc basis to advise him on particular problems as proposed by the State Department<sup>178</sup>.

Al Presidente se le reservaba el derecho de elegir a los miembros de su comité asesor, que serían seleccionados de grupos de dos candidatos de asociaciones a las que a su vez se agrupaba, y se le daba opción a presentar dos posibles candidatos<sup>179</sup>. A ellos se unían otros dos miembros, elegidos igualmente por el Presidente, que actuarían como representantes de los intereses del público general y cuya designación despertaba, ya entonces, suspicacias.

What is more, they proposed and succeeded in convincing the committee to include members who represent the public interest. We should be aware that this proposal was not made entirely in the interests of fair representation in my any of the better-known public figures in the Arts are themselves collectors and are likely to support the dealers' point of view<sup>180</sup>.

El período de prestación de servicio así como los términos de su reelección y sustitución se estipulaban en la misma sección, acordando que de los primeros expertos seleccionados, tres serían convocados por un año, tres por dos años y tres por tres años, siendo la duración específica decisión del Presidente<sup>181</sup>. El resto de los miembros del CPAC prestarían sus servicios durante tres años, pudiendo ser todos ellos convocados por un período más, ya fuera o no consecutivo, a excepción de aquellos que hubieran prestado sus servicios menos de un período completo de tiempo, en cuyo caso podrían ser convocados por otros dos más.

---

<sup>178</sup> U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES (1977). *Report N°95-615 Implementation of Convention on Cultural Property*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>179</sup> "A bill to implement the United Nations Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership Cultural Property", H.R. 5643, 95<sup>th</sup> Cong. (Oct.1977), § 5(b)(1). En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>180</sup> VITELLI, K. D. (1977), "House Passes Antiquities Legislation", *Journal of Field Archaeology* 4.4 (1977) 465.

<sup>181</sup> "A bill to implement the United Nations Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership Cultural Property", H.R. 5643, 95<sup>th</sup> Cong. (Oct.1977), § 5 (b) (3) (A). En: Washington D.C.: Library of Congress.



### **c'. Modificación de la cláusula referente a la carga de la prueba**

**63.** Para evitar que se produjeran comportamientos fraudulentos que permitieran el acceso de materiales arqueológicos designados como protegidos a territorio estadounidense, se imponían dos requerimientos para los bienes importados en un plazo inferior a diez años desde de su exportación del país de origen<sup>182</sup>. Éstos se referían a la nacionalidad o residencia del importador y a la notoriedad conferida al material desde el momento de su acceso a EE.UU.<sup>183</sup>

La primera impedía que los materiales arqueológicos o etnológicos protegidos pudieran ser adquiridos por ciudadanos estadounidenses o residentes en EE.UU. y permanecer en un tercer país hasta que pudieran ser importados<sup>184</sup>. Mientras que la segunda, que obligaba a la publicidad de su entrada y permanencia, confería notoriedad y transparencia a la adquisición.

Se establecían como medios de prueba (*satisfactory evidence*) de su cumplimiento, la aportación de una o más declaraciones juradas del exportador, importador o consignatario, en las que se enumerasen los nombres de las personas que habían tenido intereses en el material en cuestión durante el período de diez años antes de su entrada en EE.UU., su residencia o nacionalidad (siempre distinta a la estadounidense) y la demostración del requisito de exhibición pública o publicación. A estas declaraciones juradas se sumaban las copias de los documentos de exportación, incluyendo facturas de venta después de la exportación, catálogos u otra documentación.

### **d'. Excepción a la importación de materiales protegidos**

**64.** La Cámara agregaba dos excepciones a las disposiciones de la Ley. La primera extendía la inmunidad de incautación recogida en la *Federal Immunity from Seizure Act* por motivos de exhibición, a los materiales arqueológicos o etnológicos, o bienes culturales contemplados en la ley de incorporación, siempre y cuando se hubiera

---

<sup>182</sup> “A bill to implement the United Nations Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership Cultural Property”, H.R. 5643, 95<sup>th</sup> Cong. (Oct.1977), § 6 y 15 (11). En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>183</sup> “A bill to implement the United Nations Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership Cultural Property”, H.R. 5643, 95<sup>th</sup> Cong. (Oct.1977), § 6 (a). En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>184</sup> “A bill to implement the United Nations Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership Cultural Property”, H.R. 5643, 95<sup>th</sup> Cong. (Oct.1977), § 15 (11). En: Washington D.C.: Library of Congress.

solicitado previa y formalmente su inmunidad en virtud de la mencionada Ley, y ésta se hubiera concedido y publicado en el *Federal Register* con anterioridad a su importación a EE.UU.<sup>185</sup>.

La segunda contemplaba materiales arqueológicos o etnológicos protegidos o bienes culturales, que hubieran permanecido en EE.UU. durante no menos de 10 años, siempre que hubieran estado expuestos en un museo reconocido y abierto al público no menos de 5 años, o que el Estado parte hubiera tenido o hubiera debido tener constancia por publicaciones u otros medios de la localización de esos bienes en EE.UU.

#### **e'. Redefinición de términos fundamentales**

**65.** La simplicidad de la definición de materiales arqueológicos y etnológicos daba paso a una conceptualización mucho más compleja de dichos términos. Para ser considerados materiales arqueológicos, los objetos debían cumplir los siguientes requisitos: a) disponer de relevancia cultural (*cultural significance*), término no definido en el texto, b) poseer una antigüedad superior a 500 años, aspecto que se alejaba de los preceptos de la Convención de 1970, que no incorporaban límite temporal a los hallazgos arqueológicos y c) haber sido descubiertos como resultado de excavaciones científicas o clandestinas, hallazgos fortuitos o exploración terrestre o acuática<sup>186</sup>.

El calificativo de materiales etnológicos lo recibían aquellos «objetos etnológicos de interés», producto de una sociedad tribal o de similares características, que dispusieran de una antigüedad superior a 50 años y que fueran considerados de importancia para el patrimonio cultural de un grupo por sus características distintivas, su comparable rareza o su contribución a la interpretación de los orígenes, desarrollo o historia de ese grupo.

#### **c. La introducción de la H.R. 5643 95<sup>th</sup> Cong. en el Senado: la S. 2261 95<sup>th</sup> Cong. (1978)**

---

<sup>185</sup> “Federal Immunity from Seizure Act. Immunity from Seizure of Cultural Objects Imported for Temporary Exhibition or Display”, 22 U.S.C. § 2459 (2011).

<sup>186</sup> “A bill to implement the United Nations Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership Cultural Property”, H.R. 5643, 95<sup>th</sup> Cong. (Oct.1977), § 15 (2). En: Washington D.C.: Library of Congress.

66. Como requisito imprescindible para su promulgación como ley, la H.R. 5643 95<sup>th</sup> Cong. debía ser aprobada igualmente por el Senado<sup>187</sup>. A pesar de que tanto los representantes del Departamento de Estado como los de la Cámara de Representantes se esforzaron por presentarla como una propuesta surgida del consenso en la que se había eliminado gran parte de la controversia, no se contempló desde la misma óptica por parte del Senado, que lejos de retomar el debate a partir de los acuerdos alcanzados en la Cámara de Representantes, retornaba al origen, propiciando el resurgimiento de conflictos y argumentos que se escuchaban desde el inicio de la negociación y que se presumían resueltos<sup>188</sup>. La unilateralidad de EE.UU., el exceso de poder del Ejecutivo, la reestructuración del CPAC o el perjuicio que podría suponer para los estadounidenses, eran algunos de dichos conflictos.

67. Temas todavía no resueltos también retornaban e incluso con mayor intensidad. Después de la apelación de 1977 los anticuarios del caso McClain volvían a ser declarados culpables, lo que era aprovechado por los grupos opositores para insistir en la necesidad de incluir una enmienda que definiera el término “robado” desde la perspectiva del *common law* y que frenara la utilización de leyes extranjeras que posibilitaran la aplicación de la NSPA.

I have provided to the committee staff an amendment attempting to reconcile that idea of stolenness with the more traditional common law approach (...) involves an attempt to reconcile the idea of stolen that you have just spoken of-traditionally taking something from another person's possession-with some decisions under the National Stolen Property Act, in which the idea of stolen, the term "stolen," does not relate to any common law definition of stolen. In contrast "stolenness" comes from transporting in this country a good that had been exported from a foreign country in violation of that country's laws, when that property had never been reduced to possession in the foreign country<sup>189</sup>.

---

<sup>187</sup> U.S. Const. art. I, §7.

<sup>188</sup> Al respecto *vid.* U.S. SENATE SUBCOMMITTEE ON INTERNATIONAL TRADE (1978), *Hearings before the Subcommittee on International Trade of the Committee on Finance. United States Senate, 95<sup>th</sup> Cong. on S. 2261*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>189</sup> FITZPATRICK, J. (1978), “Testimony of James Fitzpatrick” en U.S. SENATE SUBCOMMITTEE ON INTERNATIONAL TRADE (ed.), *Hearings before the Subcommittee on International Trade of the Committee on Finance. United States Senate, 95<sup>th</sup> Cong. 2<sup>nd</sup> ses. on S. 2261*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

**68.** A las tensiones existentes se unían otras que, aunque al margen de la materia en discusión, interferían negativamente en el debate y entorpecían más, si cabe, el proceso de implementación.

A pesar de la polémica que suscitaba dentro del sector, la futura ley no captaba la atención del Senado, centrado en la evaluación de compromisos de mayor envergadura y trascendencia como las negociaciones del Tratado del Canal de Panamá, circunstancia que se veía agravada por el posicionamiento de los pocos que parecían interesados en la propuesta aprobada en la Cámara, cuya oposición era evidente<sup>190</sup>.

El rechazo a la actuación de la UNESCO en aquellos años por la pérdida de posicionamiento y poder relativo de EE.UU. dentro de la Organización a favor de países del Tercer Mundo y del Bloque Soviético, contribuyó del mismo modo, a la desaceleración del proceso de implementación

UNESCO is invariably against the United States on everything, and the U.S. influence gets weaker and weaker every year, as they shift the various chairmanships of standing committees. The number of committees that we chair or vice chair is going down, and those of Soviet Union and the Third World countries are going up<sup>191</sup>.

Senadores del ala más conservadora y aquellos que defendían los intereses de la capital del arte (Nueva York) convirtieron el proceso en una prueba para una Organización, a la que consideraban moribunda, de ejercitar su liderazgo y acercar posturas que incitaran a EE.UU. a finalizar la transposición de la Convención de 1970.

If this means so much to UNESCO and if this is within the orbit of what UNESCO is designed to do, let there be a great debate in UNESCO to see if UNESCO can now use its influence on all these countries that are invariably voting against the United States on every issue, irrespective of what it is. If it means so much to them, let's try to do something in this

---

<sup>190</sup>VITELLI, K. D. (1978), "Senate Hearings on the Cultural Property Implementation Act" en *Journal of Field Archaeology*, 5.1 (1978) 99; Respecto al posicionamiento de los Senadores, las vistas orales de febrero de 1978 son un claro ejemplo de la parcialidad del Subcomité encargado de evaluar la propuesta. En ellas queda patente el apoyo incondicional del Senador por Nueva York, Patrick D. Moynihan, a la causa de anticuarios y comerciantes, defendiendo sus intereses y ensalzando sus discursos y los de los arqueólogos contrarios a la implementación de la Convención de 1970. Al respecto *vid.* U.S. SENATE SUBCOMMITTEE ON INTERNATIONAL TRADE (1978), *Hearings before the Subcommittee on International Trade of the Committee on Finance. United States Senate, 95<sup>th</sup> Cong. on S. 2261*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>191</sup> U.S. SENATE SUBCOMMITTEE ON INTERNATIONAL TRADE (1978), *Hearings before the Subcommittee on International Trade of the Committee on Finance. United States Senate, 95<sup>th</sup> Cong. on S. 2261*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

legislation to put UNESCO to the test. The big countries that buy art with the United States, and also these countries that are concerned with what is happening to their antiquity; let them put the pressure on these countries. Let's see if they will use their influence<sup>192</sup>.

Las discrepancias con el Departamento de Estado por esta cuestión y por la que entendían era una politización de las organizaciones internacionales a costa de la pérdida de influencia e intereses de EE.UU., provocaron la indiferencia por el proceso, que quedaba en segundo plano tras una «confrontación» política que poco tenía que ver con el tema de discusión, pero cuya repercusión desviaba la atención de la implementación y pronosticaba un nuevo fracaso<sup>193</sup>.

#### **D. Cuarta etapa. Segundo estancamiento del proceso (U.S. 96<sup>th</sup> Congress, 3 de enero de 1979-3 de enero de 1981)**

**69.** La implementación de la Convención de 1970 sufría un retroceso importante durante el nonagésimo sexto Congreso.

**70.** El inicio de este período coincidía con los coletazos del Caso McClain II, que en 1979 finalizaba definitivamente. El 23 de abril de 1979 y tras analizar de nuevo la ley mexicana de 1972, el Tribunal de Apelación del Quinto Circuito retiraba el cargo de exportación ilícita de antigüedades por considerar dicha ley demasiado imprecisa y

---

<sup>192</sup> U.S. SENATE SUBCOMMITTEE ON INTERNATIONAL TRADE (1978), *Hearings before the Subcommittee on International Trade of the Committee on Finance. United States Senate, 95<sup>th</sup> Cong. on S. 2261*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>193</sup> Las relaciones de EE.UU. con la UNESCO se habían debilitado a lo largo de la década de los setenta, sufriendo un importante revés en 1978 con la aparición del “Nuevo Orden Internacional para la información”. Las tensiones se harían cada vez más fuertes hasta que en 1984, EE. UU. abandonaba la Organización a la que no regresaría hasta 2003. Al respecto *vid.* VILLARÓ, M. (1998), “Relaciones de poder en la crisis de la UNESCO: un análisis desde la geopolítica”, *Análisis Geográfico* 33 (1998) 215-228; LEWIS, P. (1983), “Since ’45 UNESCO has been a political battlefield”, *The New York Times* 30.12 (1983), 4; SULLIVAN, W. (1984), “Some scientists protest plan to leave UNESCO”, *The New York Times* 29.5 (1984) 10; BROWN-GORT, A. (2001), “EE.UU. y las Convenios de la UNESCO en América del Norte” en C.M. DÍAZ BARRADO/ C. R. FERNÁNDEZ LIESA (ed.), *La UNESCO y la protección internacional de la cultura en el espacio iberoamericano*, Madrid: Civitas, 285-300; Respecto a la actitud de rechazo de un núcleo del Senado a la actuación del Ejecutivo y en concreto del Departamento de Estado por estas cuestiones, queda reflejada en las vistas orales celebradas en febrero de 1978 *vid.* U.S. SENATE SUBCOMMITTEE ON INTERNATIONAL TRADE (1978), *Hearings before the Subcommittee on International Trade of the Committee on Finance. United States Senate, 95<sup>th</sup> Cong. on S. 2261*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

porque su admisión iría en contra de los procedimientos estadounidenses<sup>194</sup>. No obstante, declaraba probado el cargo de conspiración para contravenir la NSPA:

However, the Court found that the defendants' original claim to the FBI, that they had a shipment of artifacts on a truck in Mexico being driven to Calexico, was sufficient to support the conspiracy conviction, stating that 'they conspired to bring in at least one other load, and most likely a continuing stream of articles that, owing to a broken drive shaft and appellants' subsequent arrest, never arrived'<sup>195</sup>.

Dicha decisión judicial, conocida como doctrina McClain, sería extremadamente importante pues posibilitaba, a partir de entonces, la aplicación de la NSPA a casos en los que los objetos hubieran adquirido la condición de robados en base a una Ley de patrimonio extranjera. Los bienes con valor superior a 5.000 dólares, que hubieran sido transportados a uno o varios Estados (de EE.UU.) o desde un país extranjero a territorio estadounidense, se encontrarían al amparo de las disposiciones de esta Ley, si se satisfacían dos requisitos. En primer lugar, la ley de patrimonio extranjera debía ser lo suficientemente clara como para conferir al Estado, de forma precisa, la propiedad de todos los bienes descubiertos en su territorio a partir de su entrada en vigor. Y en segundo lugar, el sujeto debía conocer que los bienes eran robados, es decir que conocía la existencia de la ley.

#### **a. La H.R. 3403 96<sup>th</sup> Cong. (1979).**

71. Después del fracaso de la H.R.5643 95<sup>th</sup> Cong. en el Senado surgía una nueva propuesta de implementación en abril 1979<sup>196</sup>. La H.R.3403 96<sup>th</sup> Cong., idéntica a su predecesora y respaldada por trece congresistas, sucumbiría en su intento de aprobación por la Cámara, a pesar del apoyo obtenido por su homónima dos años antes<sup>197</sup>.

---

<sup>194</sup> IFAR. *United States v. Bernstein* [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: [http://www.IFAR.org/case\\_summary.php?docid=1189700490](http://www.IFAR.org/case_summary.php?docid=1189700490).

<sup>195</sup> IFAR. *United States v. Bernstein* [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: [http://www.IFAR.org/case\\_summary.php?docid=1189700490](http://www.IFAR.org/case_summary.php?docid=1189700490).

<sup>196</sup> "A bill to implement the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership of Cultural Property", H.R.3403, 96<sup>th</sup> Cong. (1979). En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>197</sup> Respecto a las acciones que generó la propuesta *vid.* LIBRARY OF CONGRESS. 96 H.R. 3403, *A bill to implement the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership of Cultural Property* [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://thomas.loc.gov/home/thomas.php>.

La fuerte oposición del *lobby* de comerciantes y anticuarios durante ese período y la aparición en 1978 de nuevos grupos de presión, como los procedentes del sector de la numismática, entorpecían un proceso que, después de lograr un avance significativo a finales de 1977, retrocedía considerablemente. Su irrupción forzaba al Subcomité de Comercio a escuchar nuevas alegaciones convocando nuevas vistas orales y abriendo un nuevo período de participación pública a través del envío de comentarios y materiales escritos<sup>198</sup>.

El signo de las declaraciones fue más igualado que en las celebradas en etapas anteriores, siendo nueve de los testimonios escuchados a favor, nueve en contra y uno neutral. Sin embargo, los argumentos a favor de la implementación seguían sonando débiles ante una Cámara en la que se habían perdido los escasos apoyos existentes, y frente a la oposición de un grupo extremadamente fuerte que sumaba al apoyo cosechado en el Senado, el respaldo político de algunos congresistas que se habían unido recientemente a su causa<sup>199</sup>.

El condicionamiento de la implementación a la firma de la Convención de 1970 por otros Estados importadores se unía a antiguas prerrogativas que resurgían con fuerza en un período de marcado componente político por la celebración de las elecciones presidenciales del año 1980<sup>200</sup>. Además de la participación en acciones internacionales conjuntas, una de las más importantes fue la propuesta de enmienda del art.7 para incluir el término «robado»:

Amend Section 7. Stolen Cultural Property, by adding the following to page 10, line 11:  
The provisions of the National Stolen Property Act 18 U.S.C. 2314 and 2315, shall apply to any cultural property stolen from such institution and transported or sold or received in this

---

<sup>198</sup> VANIK, A. C. (1979). "Press Release on September 14<sup>th</sup>, 1979", en HOUSE OF REPRESENTATIVES, *Cultural Property Treaty Legislation. Hearings before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means* (ed.). En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>199</sup> Al respecto *vid.* GREEN, A.W. S. (1979), "Statement of Hon. S. William Green, a Representative in Congress from the State of New York", en HOUSE OF REPRESENTATIVES (ed.), *Cultural Property Treaty Legislation. Hearings before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means*, 1979. En: Washington D.C.: ROTH, T. (1979), "Statement of Hon. Toby Roth, a Representative in Congress from the State of Wisconsin", en HOUSE OF REPRESENTATIVES (ed.), *Cultural Property Treaty Legislation. Hearings before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>200</sup> EWING, D. C. (1979), "Statement of Douglas Ewing" en HOUSE OF REPRESENTATIVES, *Cultural Property Treaty Legislation. Hearings before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means* (ed.). En: Washington D.C.: Library of Congress; VANIK, A. C. (1979). "Press Release on September 14<sup>th</sup>, 1979", en HOUSE OF REPRESENTATIVES, *Cultural Property Treaty Legislation. Hearings before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means* (ed.). En: Washington D.C.: Library of Congress.

country as prohibited by that Act, provided however, that no property shall be considered as stolen, converted or taken by fraud within the meaning of section 2314, or stolen, unlawfully converted or taken within the meaning of 18 U.S.C. 2315, where the alleged act of stealing, conversion or taking is based upon a taking away of such property from a foreign government or country is based solely upon a declaration of national ownership, without such property having been reduced to possession by such foreign government or country<sup>201</sup>.

#### **b. La S.1502 96<sup>th</sup> Cong. (1979)**

72. La apuesta en el Senado tampoco fructificó. El 12 de julio de 1979 el Senador Matsunaga, apoyado por el Senador Baucus, presentaba en el Senado la S.1502 96<sup>th</sup> Cong<sup>202</sup>. El texto, homónimo al presentado en la Cámara de Representantes unos meses antes, sufría su misma suerte y tras su envío al Comité de Finanzas (*Committee on Finance*), el día de su presentación, no producía ninguna acción posterior<sup>203</sup>.

73. A pesar de que ni en una ni en otra propuesta se había logrado el apoyo deseado, estos dos años de estancamiento no serían del todo infructuosos, pues provocarían en los grupos de implementación un proceso de introspección y de búsqueda de alternativas para explotar al máximo sus posibilidades y conferir el impulso necesario al proyecto. A partir de este momento surgirían nuevas estrategias como la posibilidad de constituir *lobbies* y la opción de sacar partido a las cifras de asociados.

La primera de ellas nacía tras la constatación práctica de que el contacto *one to one* con los congresistas y políticos de la capital podía influir decisivamente en la promulgación de una Ley:

---

<sup>201</sup> EWING, D. C. (1979), "Statement of Douglas Ewing" en HOUSE OF REPRESENTATIVES, *Cultural Property Treaty Legislation. Hearings before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means* (ed.). En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>202</sup> S. M. MATSUNAGA y M. BAUCUS, eran miembros del Senado y representaban a Hawái y a Montana respectivamente. Respecto a la introducción de la propuesta *vid.* LIBRARY OF CONGRESS. 96 S.1502, *A bill to implement the United Nations Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership of Cultural Property* [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://thomas.loc.gov/home/thomas.php>.

<sup>203</sup> "A bill to implement the United Nations Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership of Cultural Property", S. 1502, 96<sup>th</sup> Cong. (1979). En: Washington D.C.: Library of Congress.



During the past year our Society has financially supported a major lobbying effort in Congress, and we have learned that we can significantly influence legislation with one-on-one contacts with Congressional staff people, and with a unified statement of Society position. We have also learned that if we don't get involved in the legislative process, hard-to-undo statutes that adversely affect the archaeological resource are likely to be enacted (e.g., the Wilderness Act of 1964, which has been interpreted as a mandate to burn all historic structures in designated «wildernesses» to leave them pure of human influence). However, that is a relatively new position for the Society and one that needs more discussion within the membership. Do you think it appropriate to use Society dues to support such lobbying?<sup>204</sup>.

La experiencia pionera y positiva llevada a cabo en el último año de negociación de la ARPA, promulgada en 1979, les hacía plantearse en 1980 si ese debía ser el camino a seguir para combatir en otras batallas legales de interés. La idea, que había sido descartada por buena parte de la profesión, por suponer la injerencia en asuntos político-legales que chocaban con el carácter científico-cultural de sus asociaciones y porque podía poner en peligro las exenciones fiscales de las que disponían, resurgiría nuevamente en 1981 y en esta ocasión se pondría en práctica.

El número de miembros era otra de las fortalezas en las que reparaban al término de 1980. El grupo de detractores era infinitamente menos numeroso que el de los defensores, sin embargo, su peso para el estamento político-legislativo de Washington D.C. era desproporcionadamente mayor, hecho que comenzó a constarse en algunos de los escritos de 1979:

The American Association of Museums is made up about 4,800 individual members and 1,500 institutional members<sup>205</sup>.

On behalf of our combined membership of about 8,000 individuals we urge you to support passage of H.R.3403<sup>206</sup>.

---

<sup>204</sup> KNUDSON, R. (1980), "A Call for Political Action", *American Antiquity* 45.2 (1980) 227.

<sup>205</sup> KING, M. E. (1979), "Statement of Mary Elisabeth King, Council Member and Chairman, Curators Committee, American Association of Museums", en U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES (ed.), *Cultural Property Treaty Legislation. Hearings before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>206</sup> MUSCARELLA, O. W. (1979), "Statement of Oscar White Muscarella, on Behalf of the Archaeological Institute of America and the Association of Field Archaeology", en HOUSE OF REPRESENTATIVES (ed.), *Cultural Property Treaty Legislation. Hearings before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

Un año después, en 1980, se convertiría en tema de debate en la reunión anual de la AAM<sup>207</sup>: «The bill is supported, on the other hand, by every national archaeological organization in the country, with a total membership of well over 13,000 persons, by the American Association of Museums, the Association of Art Museum Directors, and others». Y en 1981 se veía como un punto de debate neurálgico y definitivo para su constitución y actuación como lobby: «Considerable discussion revolved around the issue of 'constituency'. Is it in fact, a matter of 50 dealers vs. 20,000 AIA and AFFA members? There was agreement that our constituency must be made more effective as a lobbying agent»<sup>208</sup>.

#### **E. Quinta etapa. Fin del debate y aprobación del texto definitivo (U.S. 97<sup>th</sup> Congress, 3 de enero de 1981-3 de enero de 1983)**

**74.** El nonagésimo séptimo Congreso comenzaba tímidamente en relación a la implementación de la Convención de 1970, pero en su transcurso se iban consiguiendo pequeños logros que confluían en la aprobación de la última propuesta de ley por ambas Cámaras y la firma de la *CCPIA*.

##### **a. La S. 426 97<sup>th</sup> Cong. (1981)**

**75.** La primera propuesta de ley de esta etapa nació poco después de la constitución del Congreso en febrero de 1981<sup>209</sup>. Ésta fue introducida en el Senado por el Senador Matsunaga, quien a partir de entonces apoyaría y defendería la implementación hasta su consecución. La S. 426 97<sup>th</sup> Cong. compartiría la misma suerte que la S.1502 96<sup>th</sup> Cong., de la que conservaba su redacción, y tras su breve paso por el Comité de Finanzas sucumbía como todas las precedentes<sup>210</sup>.

---

<sup>207</sup> WISEMAN, J. R. (1979), "Statement of Prof. James R. Wiseman, Director, Archaeological Studies Program, Boston University, on Behalf of the Association of Field Archaeology", en HOUSE OF REPRESENTATIVES (ed.), *Cultural Property Treaty Legislation. Hearings before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means*, 31-32. En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>208</sup> VITELLI, K. D. (1981), "The Cultural Property Implementation Act: Gearing Up for the Next Round", *Journal of Field Archaeology* 8.2 (1981) 229.

<sup>209</sup> "Instrumento de Ratificación de la Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales hecha en París el 17 de noviembre de 1970", *BOE*, nº 31, 5 febrero 1986, pp. 4869-4872.

<sup>210</sup> Respecto a la introducción y acciones de la propuesta *vid*: LIBRARY OF CONGRESS. 97 S.426, *Convention on Cultural Property Implementation Act* [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://thomas.loc.gov/home/thomas.php>.

**b. La S. 1723 97<sup>th</sup> Cong. (1981)**

76. La paralización del proceso y el rechazo a las últimas propuestas, todas ellas idénticas, hacía necesaria la aceptación de algunas de las demandas de los detractores, que mantendrían su oposición hasta lograr ciertas concesiones. Con esta premisa se presentaba en el Senado, la S. 1723 97<sup>th</sup> Cong., cuyas principales modificaciones iban dirigidas a evitar, en la medida de lo posible, la unilateralidad de EE.UU. en la restricción de las importaciones y a modificar las cláusulas para restringir la incautación.

**a'. Mecanismos de control a la acción presidencial**

77. La unilateralidad y el traslado del comercio a otras zonas, que privarían al ciudadano y a las instituciones estadounidenses del disfrute de los objetos de otras culturas, había sido una de las justificaciones principales de los grupos contrarios a la implementación, que abogaban por la acción conjunta de los Estados parte.

Ésta se incorporaba a la S. 1723 97<sup>th</sup> Cong. estableciendo como requisito imprescindible que las restricciones a la importación de EE.UU. fueran en consonancia con otras similares, desarrolladas o en proceso de ejecución, por naciones con importaciones significativas de los materiales a proteger, independientemente de que fueran o no Estados parte, exigencia que se reforzaba por la concesión al Presidente del derecho a suspender las restricciones si ésta no se cumplía<sup>211</sup>.

La suspensión se prolongaría hasta que se subsanase la causa que la había provocado, siendo ésta dual y consecuencia de que un número de las naciones mencionadas no hubiera cumplido con el compromiso adquirido o, que a pesar de haberlo hecho, no hubiera sido de manera satisfactoria, no habiendo frenado la situación de saqueo<sup>212</sup>.

Recaía en el Presidente la potestad de identificar las naciones cuya adquisición internacional de bienes fuera lo sumamente importante como para poder influir en la

---

<sup>211</sup> "A Bill to implement the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership of Cultural Property", S. 1723, 97<sup>th</sup> Cong. (1981), § 2 (a) (3). En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>212</sup> "A Bill to implement the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership of Cultural Property", S. 1723, 97<sup>th</sup> Cong. (1981), § 2 (d). En: Washington D.C.: Library of Congress.  
import restrictions under section 6 until such time as the nations take appropriate corrective action".

reducción de la situación de saqueo y de decidir si las acciones puestas en marcha por éstas tenían una dimensión semejante a las de EE.UU.

**78.** La renovación de los acuerdos vendría condicionada por el hecho de que se mantuviesen las circunstancias que habían propiciado su firma y porque no se hubiera producido ninguna de las causas de suspensión mencionadas, debiendo el Presidente decidir el período razonable de su extensión<sup>213</sup>.

La idoneidad de alcanzar o extender un acuerdo debía surgir como resultado del análisis de los cuatro criterios establecidos, que debía ser completado con una labor de seguimiento, en la que además de verificar si se estaban obteniendo los objetivos deseados o si era precisa alguna modificación para su consecución, supervisarían que no se hubiera producido ninguna de las causas de suspensión previstas<sup>214</sup>.

**79.** Las medidas de emergencia, para las que hasta entonces se contemplaba una vigencia de dos años, se extendían hasta los cinco, pudiendo ser prolongadas por otros tres, siempre y cuando, persistiese la situación de emergencia que había conducido a su puesta en marcha<sup>215</sup>. Esta decisión correspondía al Presidente, asesorado por el Comité de Expertos, a quienes se les obligaba a trasladar sus opiniones en un plazo máximo de 60 días y a los que se reformulaban sus cometidos en búsqueda de un mayor control a la acción presidencial.

#### **b'. Criterios para restringir las medidas sancionadoras**

**80.** Las reformas que se habían producido en la última propuesta en relación a los medios de prueba para demostrar la licitud de la importación y eludir la incautación y decomiso de materiales arqueológicos/etnológicos importados a EE.UU. sin certificado de exportación, resultaban insuficientes para contentar a los grupos de presión, para los

---

<sup>213</sup> “A Bill to implement the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership of Cultural Property”, S. 1723, 97<sup>th</sup> Cong. (1981), § 2 (e). En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>214</sup> “A Bill to implement the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership of Cultural Property”, S. 1723, 97<sup>th</sup> Cong. (1981), § 5 (g) (1). En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>215</sup> “A Bill to implement the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership of Cultural Property”, S. 1723, 97<sup>th</sup> Cong. (1981), § 3 (3). En: Washington D.C.: Library of Congress.

que la restricción de las medidas sancionadoras eran, junto al control de la unilateralidad, prioritarios.

**81.** La reducción de los requisitos exigidos para evitar la incautación/decomiso se lograba a partir de dos fórmulas: la modificación de los medios de prueba y la contemplación de nuevas excepciones a la ley.

**82.** La primera de ellas actuaba tanto sobre el plazo mínimo de relación con el objeto como sobre la exigencia de la prueba. Se mantenía el plazo mínimo de diez años desde la exportación del material del Estado parte de origen hasta su importación a EE.UU. pero se reducía el tiempo de carencia de relación con el importador, que pasaba de diez años a uno<sup>216</sup>. No obstante, la reducción iba condicionada a que la ausencia de relación entre el importador y el objeto se extendiera no sólo a éste o al consignatario sino a cualquier persona relacionada con ambos<sup>217</sup>.

La exigencia de las pruebas que demostraban el cumplimiento de dicho requisito se suavizaba modificando la certeza absoluta contemplada hasta el momento, por los límites de la buena fe (*to the best of his knowledge*). De este modo no se eliminaba por completo la posibilidad de que las piezas hubieran podido ser importadas menos de diez años antes de su salida del Estado parte o que alguna persona relacionada hubiera adquirido un interés en los bienes, sino que estaba referida a que el importador los importara desconociendo su ilicitud.

Las declaraciones juradas ya no estaban sujetas a unas características específicas, ni precisaban incluir el listado de personas que habían adquirido intereses en los materiales, debiendo ir acompañadas de documentación que las apoyaran y pudiendo ser cualquiera que ayudara a demostrar la veracidad de sus palabras<sup>218</sup>. Esta concesión se hacía extensible a los medios de prueba válidos para demostrar que los materiales

---

<sup>216</sup> “A Bill to implement the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership of Cultural Property”, S. 1723, 97<sup>th</sup> Cong. (1981), § 6 (b) (2). En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>217</sup> “A Bill to implement the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership of Cultural Property”, S. 1723, 97<sup>th</sup> Cong. (1981), § 6 (d). En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>218</sup> “A Bill to implement the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership of Cultural Property”, S. 1723, 97<sup>th</sup> Cong. (1981), § 6 (c). En: Washington D.C.: Library of Congress.

protegidos habían sido exportados en o antes de la fecha en la que habían sido designados como tales, segunda de las razones que impedían su incautación<sup>219</sup>.

**83.** Como segundo foco de actuación se incidía sobre las excepciones a la Ley, contemplando nuevas opciones que relacionaban el grado de notoriedad (exhibición y publicación) con el tiempo de permanencia. Se establecían tres excepciones posibles en las que el período de exhibición era directamente proporcional al de estancia y las exigencias de publicación inversamente proporcionales a éste. Se establecía un tiempo mínimo de tres años durante un tercio de los cuales debían haber estado expuestos y su adquisición publicada en prensa e incluida en el catálogo de la institución o la muestra. Y un plazo máximo de 20 años condicionado únicamente a la buena fe del adquirente y al desconocimiento de la ilicitud de la adquisición<sup>220</sup>. Si los materiales no cumplían alguno de los supuestos que los eximían de la incautación, el adquirente todavía podía conservar la propiedad de los mismos, siempre que no retornaran al Estado parte de origen, dispusiera de un título de propiedad válido y que los hubiera adquirido por valor y de buena fe.

#### **c. La H.R. 4566 97<sup>th</sup> Cong. (1982)**

**84.** Transcurridos seis meses desde su introducción, la S.1723 97<sup>th</sup> Cong. continuaba sin producir acciones, obligando a las asociaciones arqueológicas a animar a sus asociados a presionar al Senado:

You may urge your representatives, if they do not sit on the relevant committees, to approach their colleagues who do, urging them to get busy on this important legislation. You may talk with representatives and their staff when they are in your area. You may even, as some dealers have done, hold a fund-raising event for a representative, during which you discuss the archaeological issues address in this legislation. Whatever you do, or if you would like other suggestions, get in touch also with your archaeological representatives Coggins, Herscher and Vitelli<sup>221</sup>.

---

<sup>219</sup> “A Bill to implement the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership of Cultural Property”, S. 1723, 97<sup>th</sup> Cong. (1981), § 6 (c). En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>220</sup> “A Bill to implement the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership of Cultural Property”, S. 1723, 97<sup>th</sup> Cong. (1981), §11. En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>221</sup> HERSCHER, E. (1982), “UNESCO Convention on Cultural Property”, *Journal of Field Archaeology* 9.1 (1982), 120.

A finales de julio, forzado según algunas fuentes, por los numerosos escritos recibidos, el Subcomité de Comercio retomaba las deliberaciones sobre la propuesta, incluyendo su debate en las vistas públicas que se celebrarían los días 21 y 22 junto al de otras veinte propuestas relacionadas con la reforma de tarifas (H.R. 4566 97<sup>th</sup> Cong.), que había sido aprobada en la Cámara de Representantes el 13 de octubre de 1981<sup>222</sup>.

La saturación de temas a tratar y el escaso margen de tiempo disponible producían lo que hasta ahora parecía discutible, la unión de las asociaciones que perseguían la consecución de un objetivo común en un bloque que consolidaba a las catorce instituciones científicas más importantes del sector<sup>223</sup>. Estas organizaciones aprovechaban entonces su número de asociados como arenga y respaldo a su argumentación: «The archaeological and academic groups which I represent may number less than 100,000 but we are the professional expression of an interest which engaged millions of people and which bridges cultural and political boundaries»<sup>224</sup>.

Su defensa a la implementación se basó en: la protección de los materiales arqueológicos y etnológicos originarios de EE.UU., la relevancia de la implementación de la Convención de 1970 para la investigación científica y el beneficio que ésta supondría para el público estadounidense, favorecido por el incremento del número y calidad de las exposiciones<sup>225</sup>.

---

<sup>222</sup> HERSCHER, E. (1982), "Senate Hold Hearings on Cultural Property Implementation Act", *Journal of Field Archaeology* 9.4 (1982), 522.

<sup>223</sup> La unión había sido prescrita por el Subcomité de Comercio Internacional que debido a la necesidad de escuchar a defensores y opositores de las veinte propuestas había invitado a todos ellos los que defendieran una posición común a constituir un único bloque. Al respecto *vid.* U.S. SENATE COMMITTEE ON FINANCE (1982). *Miscellaneous Tariff, Trade, and Customs Matters. Report n° 97-564*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

En el bloque que defendía la implementación de la Convención de 1970, se agrupan: American Anthropological Association, American Association of Museum, American Association of Museum Directors, American Society of Conservation Archaeology, Archaeological Institute of America, Association for Field Archaeology, College Art Association, Coordinating Council of National Archaeological Societies, National Association of State Archaeologists, Society for American Archaeology, Society for Historical Archaeology, Society for the Preservation of Greek Heritage, Society of Professional Archaeologists and US Committee of the International Committee on Monuments and Sites. Al respecto *vid.* ADAMS, R. E. W. (1982), "Testimony of Dr. Richard E.W. Adams in Support of S.1723 on July 22<sup>nd</sup>, 1982", en U.S. SENATE SUBCOMMITTEE ON INTERNATIONAL TRADE (ed.), *Miscellaneous Tariff Bills 1982. Hearings before the Subcommittee on International Trade of the Committee on Finance United States Senate*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>224</sup> ADAMS, R. E. W. (1982), "Testimony of Dr. Richard E.W. Adams in Support of S.1723 on July 22<sup>nd</sup>, 1982", en U.S. SENATE SUBCOMMITTEE ON INTERNATIONAL TRADE (ed.), *Miscellaneous Tariff Bills 1982. Hearings before the Subcommittee on International Trade of the Committee on Finance United States Senate*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>225</sup> ADAMS, R. E. W. (1982), "Testimony of Dr. Richard E.W. Adams in Support of S.1723 on July 22<sup>nd</sup>, 1982", en U.S. SENATE SUBCOMMITTEE ON INTERNATIONAL TRADE (ed.), *Miscellaneous Tariff Bills*

En contra, un sólido *lobby* de anticuarios que, a pesar de que reconocía los avances conseguidos con la S.1723 97<sup>th</sup> Cong., denunciaba que no satisfacía del todo sus intereses. Sus enmiendas continuaban con la misma línea argumental defendida hasta entonces y que se resumía en el recrudecimiento de los requisitos para adoptar acuerdos y medidas de emergencia como medio para evitar la unilateralidad y controlar la acción presidencial, y la reforma del art.7 incluyendo la definición del término «robado»<sup>226</sup>. Además surgía una nueva prerrogativa que era la del control al Servicio de Aduanas, que a su juicio, había puesto en práctica una nueva y más agresiva política en la que se estaban produciendo abusos de autoridad y excesos de competencias, según hacía constar el Senador D. P. MOYNIHAN:

It is especially troubling under these circumstances that the Customs Service has apparently exercised the authority which, until now, Congress chose not to confer. I would appreciate learning whether you intend, pending a Congressional decision, on this matter to suspend this new program. I would also appreciate learning of the steps you have taken to establish and enforce the program and the specific statutory basis of this program<sup>227</sup>.

Hasta un total de 700 piezas procedentes de Perú habían sido decomisadas a David Bernstein, a las que se sumaban las aprehendidas tanto a Daniel Goldfarth como a Lee

---

1982. *Hearings before the Subcommittee on International Trade of the Committee on Finance United States Senate*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>226</sup> EWING, D. C. (1982), "Prepared Testimony of Douglas C. Ewing, President, American Association of Dealers in Ancient, Oriental and Primitive Art, on S.1723 Before the Subcommittee on International Trade, Senate Committee on Finance ", en U.S. SENATE SUBCOMMITTEE ON INTERNATIONAL TRADE, *Miscellaneous Tariff Bills 1982. Hearings before the Subcommittee on International Trade of the Committee on Finance United States Senate* (ed.). En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>227</sup> El enfrentamiento con el Servicio de Aduanas, tenía su origen en el asedio al que los anticuarios se estaban viendo sometidos en los últimos meses, por la aplicación estricta de las normas aduaneras y los convenios de colaboración de EE.UU. con otros Estados. Al respecto *vid.* EWING, D. C. (1982), "Prepared Testimony of Douglas C. Ewing, President, American Association of Dealers in Ancient, Oriental and Primitive Art, on S.1723 Before the Subcommittee on International Trade, Senate Committee on Finance ", en U.S. SENATE SUBCOMMITTEE ON INTERNATIONAL TRADE, *Miscellaneous Tariff Bills 1982. Hearings before the Subcommittee on International Trade of the Committee on Finance United States Senate* (ed.). En: Washington D.C.: Library of Congress. En respuesta a este argumento, *vid.* DEANGELUS, A. R. (1982), "Letter from Alfred R. DeAngelus, Acting Commissioner of Customs, to Senator Moynihan on 10 June 10<sup>th</sup>, 1982", en U.S. SENATE SUBCOMMITTEE ON INTERNATIONAL TRADE, *Miscellaneous Tariff Bills 1982. Hearings before the Subcommittee on International Trade of the Committee on Finance United States Senate* (ed.). En: Washington D.C.: Library of Congress; ADBBY, R. (1982 ), "Statement of Richard Abby, Chief Counsel, U.S. Customs Service, and Ely Maurer, Assistant Legal Adviser, U.S. State Department", en U.S. SENATE SUBCOMMITTEE ON INTERNATIONAL TRADE (ed.), *Miscellaneous Tariff Bills 1982. Hearings before the Subcommittee on International Trade of the Committee on Finance United States Senate*. En: Washington D.C.: Library of Congress.



Moore, uno de los opositores a la implementación de la Convención de 1970 al que se le incautaron materiales procedentes de ese país y de Guatemala<sup>228</sup>.

**85.** A las vistas, marcadas de nuevo por las tensiones entre EE.UU. y la UNESCO, cada vez más fuertes y notorias, seguía la apertura de un período tanto de negociaciones informales como de consideración de escritos<sup>229</sup>. Estos últimos, menos numerosos que en ninguna otra etapa, tenían un denominador común: el estar a favor de la Convención de 1970.

**86.** En septiembre de 1982 el Senado reportaba favorablemente la H.R. 4566 97<sup>th</sup> Cong., aunque con enmiendas como la inclusión de la S.1723 97<sup>th</sup> Cong., que recogía las modificaciones surgidas tras las reuniones de trabajo mantenidas con los diferentes grupos y cuyas principales aportaciones se detallan a continuación<sup>230</sup>.

#### **a'. Nuevas acciones para reducir la unilateralidad**

**87.** El endurecimiento de los criterios para la adopción de acuerdos, la valoración de la actuación del resto de los Estados importadores, la concreción de la autoridad conferida al Presidente, el endurecimiento de las causas de suspensión y la modificación

---

<sup>228</sup>IFAR. *United States v. Bernstein* [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: [http://www.IFAR.org/case\\_summary.php?docid=1189700490](http://www.IFAR.org/case_summary.php?docid=1189700490); HERSCHER, E. (1982), "Peruvian antiquities: the Bernstein Case and Others", *Journal of Field Archaeology* 9.4 (1982), 532; VITELLI, K. D. (1983), "Guatemala Seeks Return of Maya Vase", *Journal of Field Archaeology* 10.1 (1983) 101; MITGANG, H. (1982), "Recovered Peruvian Art Raises Cultural Issues", *The New York Times* 5.8 (1982); THE WASHINGTON POST (1981), "Raiders of the Lost Art", *The Washington Post* 4.9 (1981), A30.

<sup>229</sup> Consecuencia entre otras de que en 1980, se había aprobaba el foro del Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC), que había generado nuevas tensiones entre la UNESCO y EE.UU. Al respecto *vid.* MOYNIHAN, D.P. (1982), "Statement of Daniel Patrick Moynihan", en U.S. SENATE SUBCOMMITTEE ON INTERNATIONAL TRADE (ed.), *Miscellaneous Tariff Bills 1982. Hearings before the Subcommittee on International Trade of the Committee on Finance United States Senate*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

Las tensiones existentes finalizarían con la salida de EE.UU. de la UNESCO en 1984. Al respecto *vid.* OBERDORFER, D. (1983), "Shultz Will Seek U.S. Withdrawal From UNESCO", *The Washington Post*, 24.12 (1983); CUNO, J. (2008). *Who Owns Antiquity? Museums and the Battle over Ancient Heritage*, Nueva Jersey: Princeton University Press, 148-151.

<sup>230</sup> Los títulos de la 97 H.R.4566 eran tres. El primero de ellos, reunía las disposiciones relativas a "tarifas y normas aduaneras de diversos productos y a la implementación de la extensión del acuerdo internacional sobre café y azúcar y a la implementación del protocolo de Nairobi al Acuerdo de Florencia". El Título II, recogía la implementación de la Convención de la UNESCO sobre las Medidas para Prohibir y Prevenir la Importación, Exportación y Transferencia de Propiedades Ilícitas (S.1723) y el Título III contenía las disposiciones de la S.2094 sobre la Ley de Comercio e Inversión Recíproca de 1982. Al respecto *vid.* U.S. SENATE COMMITTEE ON FINANCE (1982). *Miscellaneous Tariff, Trade, and Customs Matters. Report n° 97-564*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

de las que detallaban las medidas de emergencia, eran las acciones anti unilateralidad que ponían punto final a las demandas de los grupos opositores.

A los Estados que debían imponer restricciones a la importación en el marco de una acción conjunta con EE.UU. se les exigía hacerlo en un período razonable de tiempo. Los participantes se elegirían además, tomando como referencia sus importaciones de forma individual y seleccionando únicamente a aquellos en las que fueran significativas<sup>231</sup>. En esta decisión se juzgarían tanto el valor económico como «el tipo y los patrones históricos del comercio»<sup>232</sup>.

El Presidente sólo sería autorizado a imponer restricciones a la importación de ciertos materiales si otras naciones lo hacían, y no cualesquiera, sino aquellas con una alta representatividad en el comercio internacional (económica o tradicionalmente) que influirían adversamente en el comercio estadounidense si éste estableciera trabas a la importación de unos productos y aquellos permitieran su libre acceso. La propuesta contemplaba como excepción que las restricciones por parte de las otras naciones no fueran esenciales para detener la situación de saqueo y que las restricciones de EE.UU. supusieran un beneficio sustancial para contenerla, medida que a juicio del Senado, no alteraría la esencia de las acciones internacionales conjuntas, que eran la clave para la firma de los acuerdos: «The essential nature of a concerted international effort is thus preserved, while the President is allow to move forward without the full participation of nations the contributions of which are not essential to amelioration of the problem»<sup>233</sup>.

Con la salvedad de esta excepción, la no participación en una acción conjunta o la insuficiencia de las acciones puestas en práctica por otros Estados, conllevaban la suspensión de los acuerdos, que dejaba de ser una opción a ser un mandato de obligado cumplimiento para el Presidente<sup>234</sup>.

---

<sup>231</sup>“A bill to reduce certain duties, to suspend temporarily certain duties, to extend certain existing suspensions of duties, and for other purposes”, H.R.4566, 95<sup>th</sup> Cong. (Dec.1982), en CONFERENCE REPORT, “Tariff and Customs Amendments”, *Report n.º. 97-989*, §303 (a) (1). En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>232</sup> U.S. SENATE COMMITTEE ON FINANCE (1982). *Miscellaneous Tariff, Trade, and Customs Matters. Report n.º 97-564*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>233</sup> U.S. SENATE COMMITTEE ON FINANCE (1982). *Miscellaneous Tariff, Trade, and Customs Matters. Report n.º 97-564*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>234</sup> “A bill to reduce certain duties, to suspend temporarily certain duties, to extend certain existing suspensions of duties, and for other purposes”, H.R.4566, 95<sup>th</sup> Cong. (Dec.1982), en CONFERENCE REPORT, “Tariff and Customs Amendments”, *Report n.º. 97-989*, §303 (d). En: Washington D.C.: Library of Congress.

**88.** Por último, la adopción de medidas de emergencia, cuya decisión recaía en el Presidente, debía venir justificada por las circunstancias reflejadas en la solicitud del Estado parte requirente, impidiendo que su puesta en marcha se convirtiese en un mecanismo para eludir la participación de EE.UU. en acciones internacionales conjuntas como denunciaban los anticuarios<sup>235</sup>.

#### **b'. Reforma integral del *Cultural Property Advisory Committee***

**89.** La reforma estructural del CPAC fue la aportación más ambiciosa de cuantas presentó el Senado, cuyo objetivo prioritario era lograr un mayor grado de equilibrio y equidad de participantes y dotar de una mayor capacidad decisoria al Presidente, cuya coartada libertad de selección rayaba los límites de la inconstitucionalidad:

This approach raises a serious question of unconstitutional infringement of the President's appointment power (...) While the associations listed in S.1723 doubtless will provide a rich source of qualified persons for consideration by the President, the committee concluded that to avoid any appearance of unfairness in the appointments process, the pool of qualified nominees should not be arbitrarily restricted to certain private groups<sup>236</sup>.

**90.** La representatividad de la que gozaban algunas de las asociaciones más importantes del país, o al menos aquellas que habían participado en la negociación, daba paso a un proceso en el que el Presidente disfrutaba de libertad total para elegir y nombrar candidatos para su grupo de expertos, siempre que de los seleccionados, dos de ellos representasen los intereses de los museos, tres procedieran del campo de la arqueología, antropología o etnología o áreas similares, tres (anteriormente dos) fueran especialistas en la venta internacional de materiales arqueológicos o etnológicos o

---

<sup>235</sup> "A bill to reduce certain duties, to suspend temporarily certain duties, to extend certain existing suspensions of duties, and for other purposes", H.R.4566, 95<sup>th</sup> Cong. (Dec.1982), en CONFERENCE REPORT, "Tariff and Customs Amendments", *Report n° 97-989*, §304 (c) (1). En: Washington D.C.: Library of Congress.; EWING, D. C. (1982), "Prepared Testimony of Douglas C. Ewing, President, American Association of Dealers in Ancient, Oriental and Primitive Art, on S.1723 Before the Subcommittee on International Trade, Senate Committee on Finance ", en U.S. SENATE SUBCOMMITTEE ON INTERNATIONAL TRADE, *Miscellaneous Tariff Bills 1982. Hearings before the Subcommittee on International Trade of the Committee on Finance United States Senate* (ed.). En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>236</sup> U.S. SENATE COMMITTEE ON FINANCE (1982). *Miscellaneous Tariff, Trade, and Customs Matters. Report n° 97-564*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

bienes culturales, y tres (anteriormente dos) representasen los intereses del público en general<sup>237</sup>.

Durante la prestación de sus servicios, que se fijaba en períodos renovables de dos años, efectuarían investigaciones previas a los acuerdos y labores de seguimiento, que debían incluir la búsqueda de evidencias en relación a las naciones que individualmente tenían un volumen de comercio de importación significativo de los materiales en cuestión<sup>238</sup>.

**91.** En el desempeño de sus tareas el CPAC se regiría por la Ley de Comités de Asesores Federales (*Federal Advisory Committee Act*), excepto en lo relativo a la transcripción y publicación de sus deliberaciones e informes, que desde entonces adquirirían carácter confidencial<sup>239</sup>. Las cláusulas de confidencialidad ordenaban la información de mayor a menor grado de importancia, estableciendo escalas de privacidad que restringían el acceso a las de más alto grado únicamente a ciertos funcionarios o miembros del Congreso y posibilitando la difusión de las de menor trascendencia al público general<sup>240</sup>.

### **c'. Implementación del art.7.b. de la Convención de 1970**

**92.** La transposición del art.7 de la Convención de 1970 incorporaba un requisito ya recogido por la Norma y al que hasta entonces se había concedido escasa relevancia: la acreditación de la pertenencia al inventario de la institución.

Para que los bienes culturales pudieran ser protegidos por sus disposiciones debían existir pruebas documentales de su pertenencia a la institución de la que habían sido

---

<sup>237</sup> “A bill to reduce certain duties, to suspend temporarily certain duties, to extend certain existing suspensions of duties, and for other purposes”, H.R.4566, 95<sup>th</sup> Cong. (Dec.1982), en CONFERENCE REPORT, “Tariff and Customs Amendments”, *Report n.º. 97-989*, §305 (b) (1). En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>238</sup> “A bill to reduce certain duties, to suspend temporarily certain duties, to extend certain existing suspensions of duties, and for other purposes”, H.R.4566, 95<sup>th</sup> Cong. (Dec.1982), en CONFERENCE REPORT, “Tariff and Customs Amendments”, *Report n.º. 97-989*, §305 (f) (1). En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>239</sup> “A bill to reduce certain duties, to suspend temporarily certain duties, to extend certain existing suspensions of duties, and for other purposes”, H.R.4566, 95<sup>th</sup> Cong. (Dec.1982), en CONFERENCE REPORT, “Tariff and Customs Amendments”, *Report n.º. 97-989*, § 305 (h). En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>240</sup> “A bill to reduce certain duties, to suspend temporarily certain duties, to extend certain existing suspensions of duties, and for other purposes”, H.R.4566, 95<sup>th</sup> Cong. (Dec.1982), en CONFERENCE REPORT, “Tariff and Customs Amendments”, *Report n.º. 97-989*, § 305 (i) (1). En: Washington D.C.: Library of Congress.

robados<sup>241</sup>. La descripción de estas evidencias no constaba en el texto pero sí en el informe del Senado que mencionaba a ese respecto que: « “Documentation”, for example, is intended to cover photographic and other types of evidence in addition to formal museum records »<sup>242</sup>.

**93.** La acotación del universo de bienes culturales protegidos se lograba igualmente con la modificación de la definición del término, que únicamente englobaba los puntos (c) al (k) de la Convención de 1970, quedando excluidos las colecciones y ejemplares de zoología, botánica y paleontología (punto a del art.1 de la Convención), y los materiales relacionados con la historia, la historia militar, la historia social o la vida de dirigentes o personas ilustres (punto b de la Convención)<sup>243</sup>.

#### **d. Negociaciones finales y resolución del conflicto entre las Cámaras. Conferencia del 21 de diciembre de 1982**

**94.** Casi al mismo tiempo que el Comité de Finanzas del Senado aprobaba la H.R.4566 97<sup>th</sup> Cong., el Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes recibía una nueva propuesta de implementación de la Convención de 1970<sup>244</sup>. La H.R.7127 97<sup>th</sup> Cong. obviaba la mayoría de las modificaciones contenidas en la S.1723 97<sup>th</sup> Cong. y retornaba a las disposiciones de propuestas menos recientes y más lejanas a los intereses que anticuarios y comerciantes veían satisfechos en la redacción debatida en el Senado pocos meses antes, especialmente en lo referente a la participación de EE.UU. en acciones internacionales conjuntas<sup>245</sup>.

Al igual que el siguiente, presentado en el mes de noviembre, este nuevo intento por implementar la Convención de 1970 de forma individual se desvanecía entre la

---

<sup>241</sup> “A bill to reduce certain duties, to suspend temporarily certain duties, to extend certain existing suspensions of duties, and for other purposes”, H.R.4566, 95<sup>th</sup> Cong. (Dec.1982), en CONFERENCE REPORT, “Tariff and Customs Amendments”, *Report n° 97-989*, §307. En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>242</sup> U.S. SENATE COMMITTEE ON FINANCE (1982). *Miscellaneous Tariff, Trade, and Customs Matters. Report n° 97-564*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>243</sup> “Instrumento de Ratificación de la Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales hecha en París el 17 de noviembre de 1970”, *BOE*, n° 31, 5 febrero 1986, pp. 4869-4872, art. 1 (a).

<sup>244</sup> “Convention on Cultural Property Implementation Act”, H.R.7127, 97<sup>th</sup> Cong. (1982).

<sup>245</sup> Respecto a la introducción y acciones que generó la propuesta *vid.* LIBRARY OF CONGRESS. 97 H.R. 7127, *Convention on Cultural Property Implementation Act* [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://thomas.loc.gov/home/thomas.php>.

frenética actividad de un Comité absorto en las negociaciones sobre la reforma de la Ley de tarifas aduaneras<sup>246</sup>.

95. La Convención de 1970, sin embargo, continuaba su paso firme hacia la implementación englobada dentro de ésta última, que fue aprobada por el Senado con enmiendas, el 19 de diciembre. La Cámara de Representantes respondía a estas modificaciones con otras nuevas que finalmente serían limadas en la Conferencia, celebrada dos días después<sup>247</sup>. El texto definitivo que surgía de ella era aprobado por la Cámara de Representantes el mismo día y por el Senado al siguiente.

Obtenido el respaldo de ambas Cámaras, el 22 de diciembre de 1982 la H.R.4566 97<sup>th</sup> Cong., en cuyo título III se incluía la implementación de la Convención de 1970, era remitida a la Casa Blanca.

#### **F. Sexta etapa. Promulgación de la *Convention on Cultural Property Implementation Act* (U.S. 98<sup>th</sup> Congress, 3 de enero de 1983-3 de enero de 1985)**

##### **a. La promulgación desde el punto de vista estadístico**

96. El 3 de enero de 1983 la H.R.4566 97<sup>th</sup> Cong. era presentada al presidente Reagan, quien el día 12 estampaba su firma y la convertía en la *Public Law* 97-446. La *Convention on Cultural Property Implementation Act* se hacía efectiva el 12 de abril de 1983, noventa días después de su aprobación. El 2 de septiembre era depositada oficialmente en la UNESCO y tres meses después, la Convención de 1970 entraba en vigor en EE.UU., país que se convertía en su quincuagésimo Estado parte<sup>248</sup>. El

---

<sup>246</sup> “Convention on Cultural Property Implementation Act”, H.R.7127, 97<sup>th</sup> Cong. (1982); LIBRARY OF CONGRESS. 97 H.R. 7333, *Convention on Cultural Property Implementation Act* [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://thomas.loc.gov/home/thomas.php>.

<sup>247</sup> La Conferencia es un mecanismo, contemplado en los procedimientos del Congreso como instrumento de resolución de conflictos entre las cámaras. En la misma participan un número reducido de miembros por cada Cámara, que se instituyen como representantes de éstas. Las decisiones adoptadas por ellos, son vinculantes aunque posteriormente deben ser aceptadas a su término por cada Cámara. Al respecto *vid.* U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES. *How our laws are made* [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://thomas.loc.gov/home/lawsmade.toc.html>.

<sup>248</sup> “Convention on Cultural Property Implementation Act”, Public Law 97-446 Tittle III (1983), § 315 (a); UNESCO. Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales. Estados parte [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://portal.unesco.org/la/convention.asp?language=S&KO=13039>; “Instrumento de Ratificación de la Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales hecha en París el 17 de noviembre de 1970”, *BOE*, nº 31, 5 febrero 1986, pp. 4869-4872, art.21.

nombramiento de los expertos que formarían parte del primer CPAC era anunciado por la Casa Blanca el 19 de diciembre de ese año<sup>249</sup>.

**97.** Los once años de feroz debate dieron como resultado una ley de compromiso de eficacia impredecible. La influencia ejercida por los grupos explican las complejas disposiciones de un texto, que no puede ser comprendido íntegramente si se le desprende del proceso evolutivo que sufrió a lo largo del período, debido a la presión de los grupos, sus peculiaridades y estrategias.

**98.** Los datos estadísticos consolidados muestran que, uno de los aspectos más sobresalientes, fue el número de opositores a la Ley, que por número de documentos alcanzaba una holgada mayoría y por número de individuos triplicaba a los de los defensores con cotas del 75,82%, de modo que casi 60 de cada 100 documentos recibidos fueron contrarios a la promulgación de la CCPIA, declarándose 75 firmantes de cada 100 opositores a la misma<sup>250</sup>. La altísima representatividad de la oposición, y especialmente, su significativa preponderancia frente a los grupos a favor de la

---

<sup>249</sup>HERSCHER, E. (1984), "Implementation of Cultural Property Act Delayed", *Journal of Field Archaeology* 11.2 (1984) 225.

<sup>250</sup> El análisis estadístico que se presenta a continuación está basado en el estudio detallado de los comentarios escritos que los distintos comités, tanto de la Cámara de Representantes como del Senado, recibieron en respuesta a las diferentes convocatorias de comentarios y sugerencias que llevaron a cabo a lo largo de los diez años de debate. Sólo se recogen aquellos documentos que fueron incluidos en los informes oficiales de cada propuesta para la que se abrieron estas convocatorias. Para que el resultado sea lo más objetivo posible se han estudiado dos universos muestrales, el primero contempla el número de documentos y el segundo el número de individuos firmantes por documento. Cada documento ha sido codificado desde un punto de vista numérico de modo que pudiera ser analizado de forma consolidada en virtud de unos atributos comunes y definidos previamente.

Todos los gráficos, tablas y mapas que se reproducen en este epígrafe han sido específicamente realizados por el autor para esta investigación. Respecto a los documentos que han servido de base para su realización *vid.* U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES SUBCOMMITTEE ON TRADE (1976). *Written comments on H.R. 14171 a bill to implement the Convention on the means of prohibiting and preventing the illicit import, export, and transfer of ownership of cultural property*, 16-70. En: Washington D.C.: National Archives; U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES SUBCOMMITTEE ON TRADE (1977). *Hearings before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means, 95<sup>th</sup> Cong. 1<sup>st</sup> ses. on H.R.5643 April 26<sup>th</sup> 1977*, , 84-143. En: Washington D.C.: Library of Congress; U.S. SENATE SUBCOMMITTEE ON INTERNATIONAL TRADE (1978), *Hearings before the Subcommittee on International Trade of the Committee on Finance. United States Senate, 95<sup>th</sup> Cong. on S. 2261*, 174-303. En: Washington D.C.: Library of Congress; U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES SUBCOMMITTEE ON TRADE (1979). *Cultural Property Treaty Legislation. Hearings before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means. 96<sup>th</sup> Cong. 1<sup>st</sup> ses. on H.R.3403, September 27<sup>th</sup> 1979*, 73-92. En: Washington D.C.: Library of Congress; U.S. SENATE COMMITTEE ON FINANCE (1982). *Miscellaneous Tariff, Trade, and Customs Matters. Report n° 97-564*, 547-577. En: Washington D.C.: Library of Congress.

implementación, influyó manifiestamente en el proceso, inclinando la balanza hacia el lado de aquellos que ejercían la mayor presión.

TABLA 1. DISTRIBUCIÓN DEL POSICIONAMIENTO TOTAL DE LOS GRUPOS DE INTERÉS EN TÉRMINOS RELATIVOS

	DOCUMENTOS					INDIVIDUOS				
	VALOR		POSICIONAMIENTO			VALOR		POSICIONAMIENTO		
	ABS.	REL.	A FAVOR	EN CONTRA	N/M	ABS.	REL.	A FAVOR	EN CONTRA	N/M
1976	23	9,70%	91,30%	8,70%	0%	25	5,12%	92,00%	8,00%	0%
1977	145	61,02%	24,14%	72,41%	3,45%	194	39,75%	18,56%	78,35%	3,09%
1978	56	23,60%	33,93%	57,14%	8,93%	255	52,25%	14,51%	83,53%	1,96%
1979	9	3,80%	55,56%	33,33%	11,11%	10	2,05%	60,00%	30,00%	10,00%
1982	4	1,70%	100%	0%	0%	4	0,82%	100%	0%	0%
TOTAL GENERAL	237	100%	35,44%	59,92%	4,64%	488	100%	21,72%	75,82%	2,46%

99. Si contemplamos como universo muestral el número de documentos, el punto de inflexión se localizó en 1977, año en que la más que prometedora representatividad de los grupos de apoyo, superior al 90% en 1976, descendía en picado hasta el 24,14%. A partir del año siguiente la situación iría mejorando gradualmente, obteniendo primero una subida cercana a los 10 puntos, hasta situarse poco por debajo del 34%, seguida de otra más pronunciada en 1979 en el que se alcanzaba el 55%, para finalmente en 1982 obtener el 100% de la representatividad.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DEL POSICIONAMIENTO EN V. RELATIVOS POR DOCUMENTO

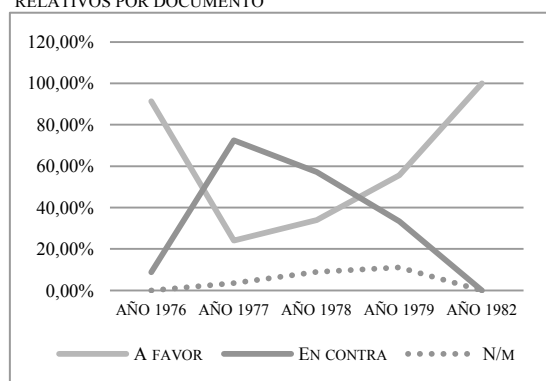
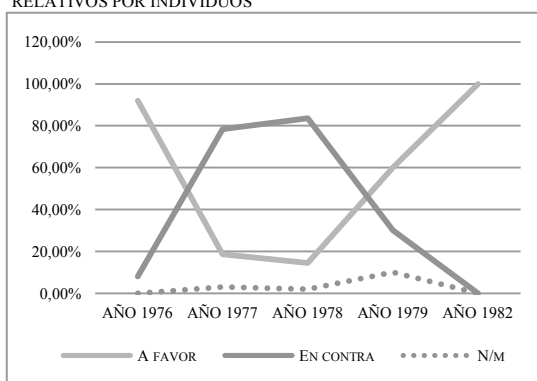


GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DEL POSICIONAMIENTO EN V. RELATIVOS POR INDIVIDUOS



100. Por número de firmantes, las diferencias fueron más notables y significativas. La fuerte presión de los grupos contrarios a la implementación en 1977 era seguida por un nuevo repunte de la representatividad en 1978, año en que alcanzaba su cota más alta, siendo 83 de cada 100 firmantes opositores a la transposición de la Convención de



1970. En 1979 surgía un segundo punto de inflexión que revertía el proceso. En ese instante la representatividad de los opositores caía más de 50 puntos hasta alcanzar el 30%, tendencia que se reafirmaba en 1982 cuando 100% de los individuos se mostraban partidarios.

En términos absolutos, de los 237 documentos recibidos por los distintos comités, 142 fueron contrarios a la propuesta, 84 se posicionaron a favor y 11 no expresaron posicionamiento alguno. El número total de firmantes ascendió a 488, de ellos, 370 se declararon opositores, 106 partidarios y 12 no expresaron su posicionamiento.

TABLA 2. DISTRIBUCIÓN DEL POSICIONAMIENTO TOTAL DE LOS GRUPOS DE INTERÉS EN TÉRMINOS ABSOLUTOS

	DOCUMENTOS					INDIVIDUOS				
	VALOR		POSICIONAMIENTO			VALOR		POSICIONAMIENTO		
	ABS.	REL.	A FAVOR	EN CONTRA	N/M	ABS.	REL.	A FAVOR	EN CONTRA	N/M
1976	23	9,70%	21	2	0	25	5,12%	23	2	0
1977	145	61,18%	35	105	5	194	39,75%	36	152	6
1978	56	23,63%	19	32	5	255	52,25%	37	213	5
1979	9	3,80%	5	3	1	10	2,05%	6	3	1
1982	4	1,69%	4	0	0	4	0,82%	4	0	0
TOTAL GENERAL	237	100%	84	142	11	488	100%	106	370	12

**101.** Por número de documentos, el punto de inflexión se situó igualmente en 1977, mientras que por número de firmantes lo hizo en 1978. Los gráficos muestran que, tanto el número de documentos como el de firmantes a favor, además de ostensiblemente menor, no superó en ningún año la barrera de los 40. Este aspecto fue más palpable en el segundo caso, en el que los tres primeros años se obtuvieron sumas muy similares. En el capítulo de detractores lo más destacable fueron las altas cifras de participación obtenidas tanto en 1977 como en 1978, especialmente tomando como muestra el número de individuos; las obtenidas en estos años fueron la causa de que los datos consolidados muestren una clara ventaja de estos grupos frente al resto.

GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DEL POSICIONAMIENTO EN V. ABSOLUTOS POR DOCUMENTO

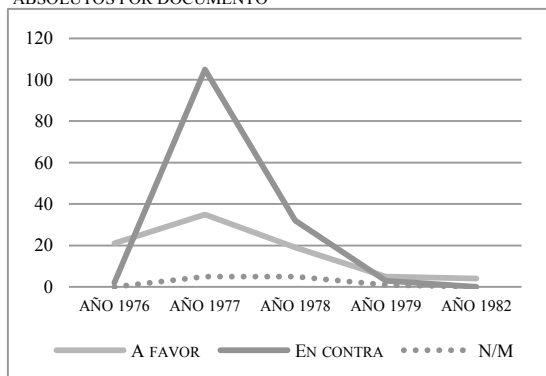
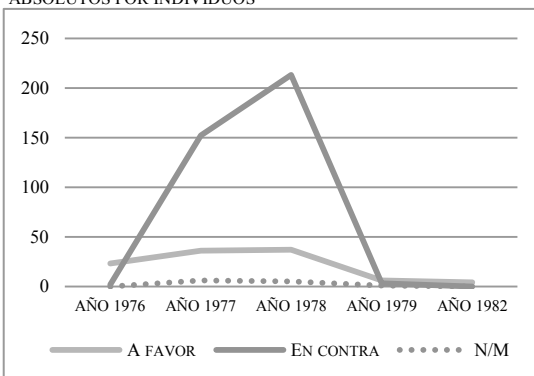


GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN DEL POSICIONAMIENTO EN V. ABSOLUTOS POR INDIVIDUOS



El análisis pormenorizado arroja además una segunda lectura, la relación directa entre el número de documentos y firmantes, y su posicionamiento. Tanto para los grupos a favor como para los contrarios a ella, un aumento/disminución del número de elementos muestrales se tradujo en un crecimiento/descenso del número de partidarios o detractores, sin embargo, y esto es lo relevante, si para los primeros el aumento/reducción en términos absolutos fue limitado, para los segundos fue proporcional, es decir, que a medida que aumentaba/disminuía la muestra, aumentaba/disminuía el número de partidarios de forma tímida y el número de detractores de forma proporcional.

GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN DEL POSICIONAMIENTO A FAVOR EN V. ABSOLUTOS POR DOCUMENTO

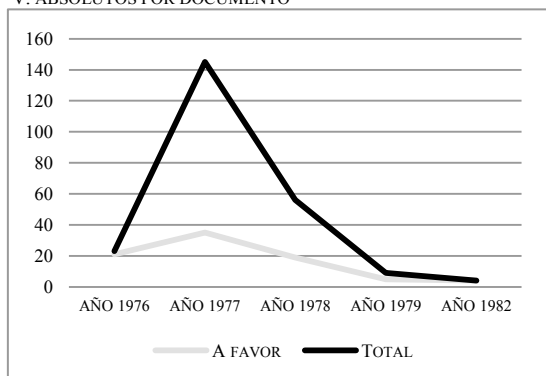


GRÁFICO 6. EVOLUCIÓN DEL POSICIONAMIENTO EN CONTRA EN V. ABSOLUTOS POR DOCUMENTO

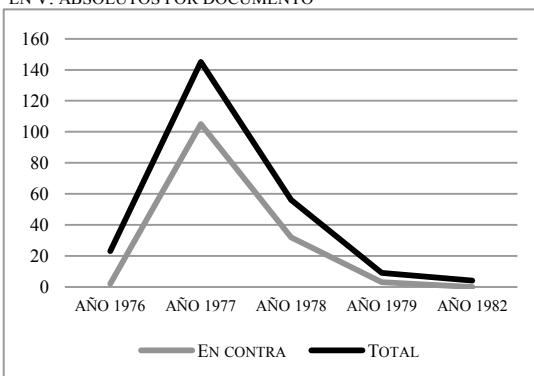


GRÁFICO 7. EVOLUCIÓN DEL POSICIONAMIENTO A FAVOR EN V. ABSOLUTOS POR INDIVIDUO

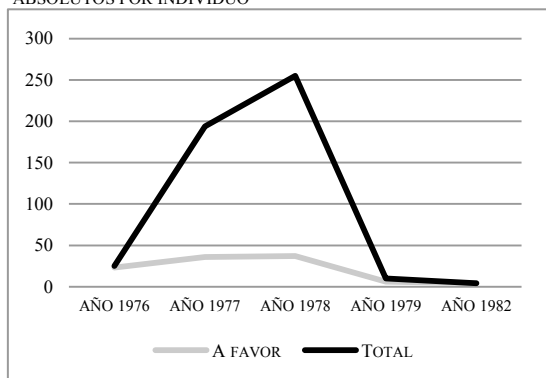
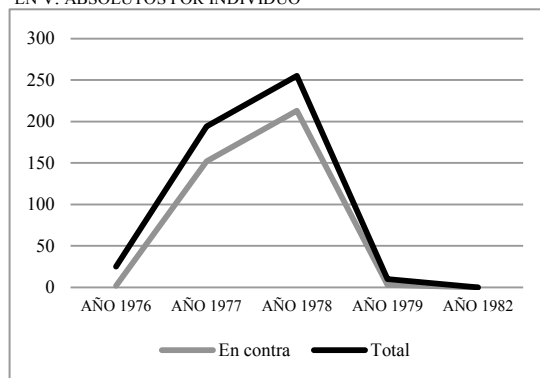


GRÁFICO 8. EVOLUCIÓN DEL POSICIONAMIENTO EN CONTRA EN V. ABSOLUTOS POR INDIVIDUO



**102.** Los momentos de mayor participación coincidieron, por tanto, con los de mayor número de detractores, o lo que es lo mismo, los de menor afluencia de documentos o firmantes con los de menor número de ellos. Si comparamos los datos estadísticos con los hechos históricos podríamos concluir, en consecuencia, que el comportamiento de los detractores se caracterizó por la acción-reacción. En los años de poca significación política-jurídica la reacción de estos grupos fue reducida o nula, sin embargo en los años cruciales, en los que el proceso parecía encaminarse, fue en los que se concentró el mayor nivel de actividad. En concreto, los avances de 1977, año en que los grupos a favor lograron que la Cámara de Representantes considerara la propuesta, fueron seguidos de un inmediato esfuerzo de los grupos contrarios a la implementación. Estas acciones resultarían infructuosas para impedir que la Cámara aprobara la propuesta, pero seguidas del repunte de 1978, año en que debía ser considerada por el Senado, bloqueaba el logro anterior y contenía la implementación durante años.

GRÁFICO 9. EVOLUCIÓN DEL POSICIONAMIENTO EN V. ABSOLUTOS POR DOCUMENTO

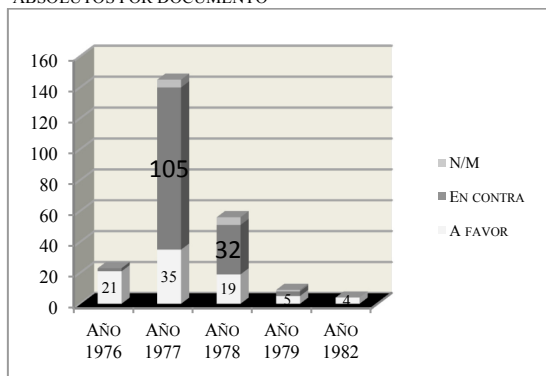
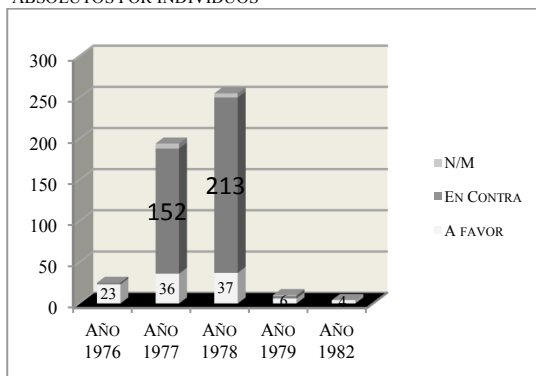


GRÁFICO 10. EVOLUCIÓN DEL POSICIONAMIENTO EN V. ABSOLUTOS POR INDIVIDUOS



**103.** Por el contrario, desde un punto de vista comparativo, los defensores fueron más numerosos en términos absolutos, en aquellos períodos en los que el número de elementos/individuos registrados fue menor. En 1976, cuando se abrió el debate por primera vez, y durante 1979 y 1982, años de transición en los que el proceso estuvo detenido, fueron los más representativos en estos grupos.

**104.** El volumen y las características de la participación de partidarios y detractores desprenden dos apreciaciones fundamentales. En primer lugar, que a pesar de que en algunos años la representatividad de los grupos defensores fue muy elevada en relación al total, los reducidos valores en términos absolutos disminuyen e incluso anulan su trascendencia. Y en segundo, más importante si cabe, que el proceso no concluyó por el incremento de la participación de los grupos defensores sino por la ausencia de presión de los detractores.

#### **a'. Características y distribución de las unidades muestrales**

**105.** En el análisis de las características de los participantes podemos destacar que, en referencia a la muestra que configura el número de documentos y dentro de los que mencionaron su profesión, el segmento más numeroso y representativo fue el de la doctrina. Éste ascendió a 37 documentos, que representaron un 15,61% del total. En orden de importancia el segundo segmento fue el de los profesionales/patronos de museos, que con una cifra de 30 documentos, obtuvo una importancia relativa del 12,66%.

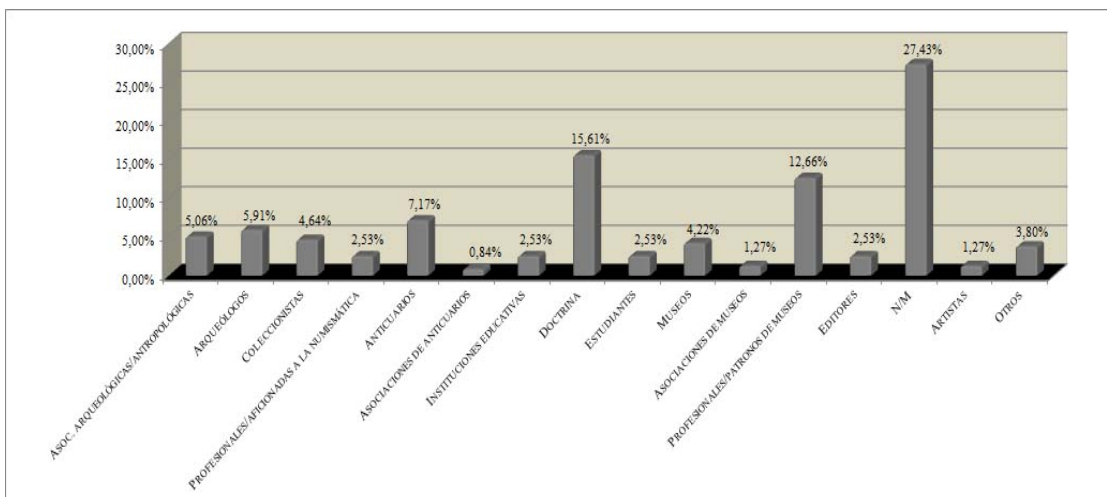
A pesar de la importancia que se ha atribuido tradicionalmente a anticuarios y arqueólogos, la representatividad total de la doctrina y de los profesionales/patronos de museos fue mayor. En los primeros este hecho pudo haber pasado inadvertido por la ausencia de notoriedad pública del colectivo, debida a la inexistencia de una agrupación que los representara en los estamentos políticos y a la ausencia de recursos<sup>251</sup>. Y en los segundos porque la protesta no procedía de las instituciones como tales, sino de sus empleados y contribuyentes, que en plano individual veían la implementación como

---

<sup>251</sup> Al respecto *vid.* BOTHMER, B. V. “Archaeology’s Case Against a Unesco Convention”, *The New York Times*, 19.10 (1982) A30.

una amenaza para sus empleos o para la actividad profesional de las instituciones en las que desarrollaban sus servicios o a las que prestaban su colaboración.

GRÁFICO 11. REPRESENTATIVIDAD TOTAL DE LOS SEGMENTOS PROFESIONALES POR DOCUMENTOS

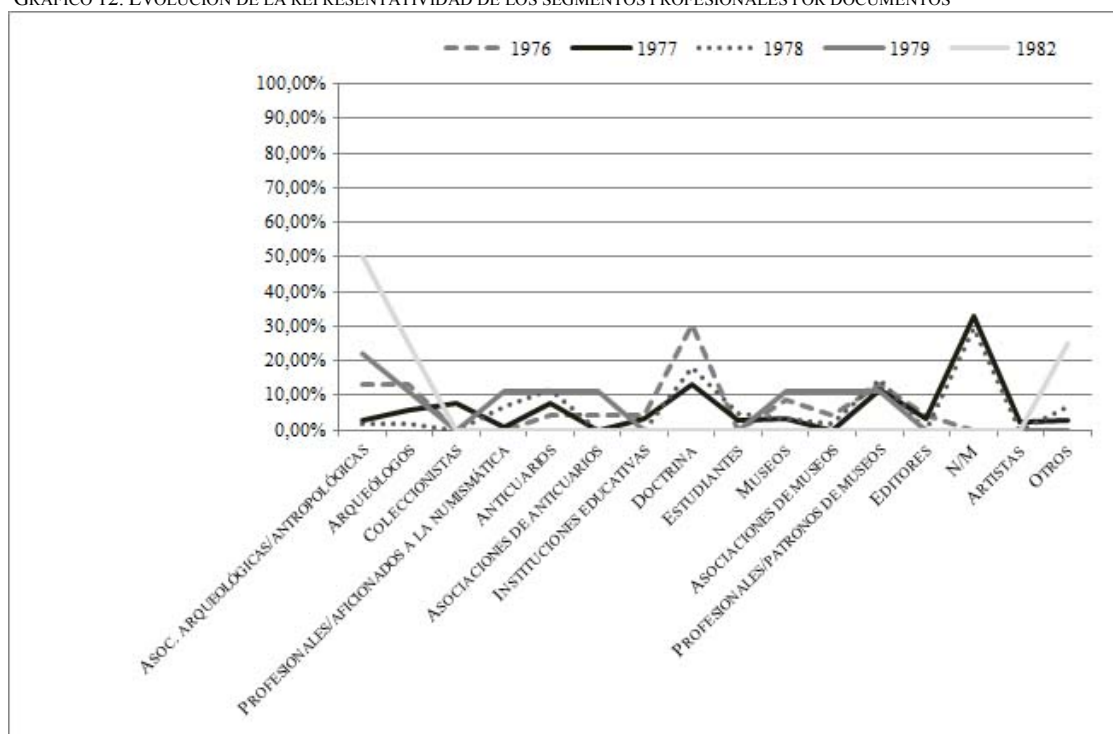


Tanto arqueólogos como asociaciones arqueológicas, obtuvieron una importancia relativa bastante reducida y aproximadamente de un tercio menor que la que obtuvo el segmento que ocupó el primer lugar.

No obstante, el segmento de la doctrina, a la vanguardia de la representatividad entre 1976-1978, con cotas superiores al 30, 13 y 19% respectivamente, fue desbancado en los últimos años, por el constituido por las asociaciones arqueológicas/antropológicas, que en 1979 lograban más del 22% de peso relativo y en 1982 el 50%.

Por número de documentos, por tanto, hallamos dos períodos temporales diferenciados, el primero de preponderancia del segmento doctrina-patronos de museos y el segundo concentrado en la actividad de las asociaciones arqueológicas. La diferencia entre ambas fueron, no obstante, los valores absolutos de cada año, siendo los tres primeros los que obtuvieron valores más significativos, circunstancia que unida a la limitada representatividad tanto de arqueólogos como de sus asociaciones frente al total, podrían ser determinantes para explicar las dificultades que tuvieron ambos segmentos durante la negociación y/o señalarse como posibles causas de su duración.

GRÁFICO 12. EVOLUCIÓN DE LA REPRESENTATIVIDAD DE LOS SEGMENTOS PROFESIONALES POR DOCUMENTOS



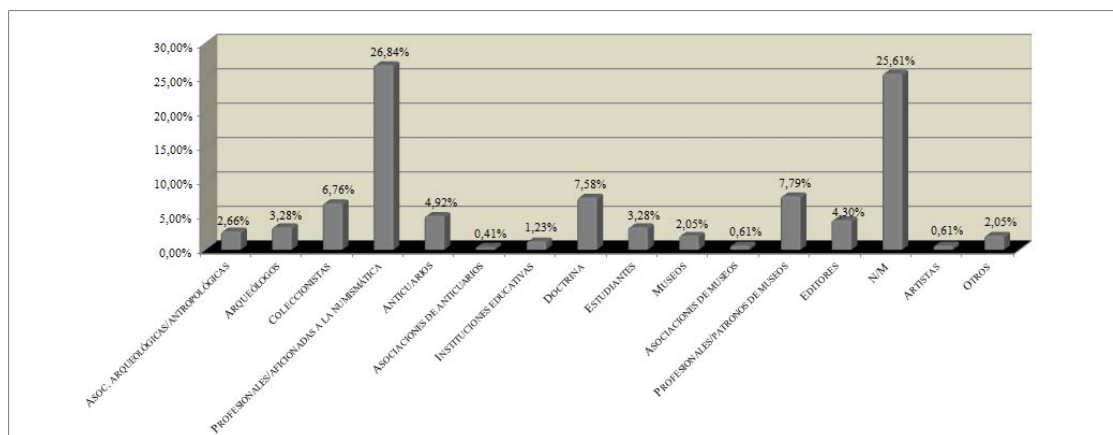
**106.** En los resultados por número de individuos, dentro de los que declararon su profesión, el segmento más numeroso con 131 individuos y el 26,84% de representatividad, fue el de los profesionales/aficionados a la numismática. Si contrastamos los datos estadísticos con los históricos concluimos que la altísima participación de este segmento no hace sino apoyar la trascendencia que dispusieron en las negociaciones en ese momento, subrayando la idea de que fueron una de las posibles explicaciones del fracaso de la propuesta de ley de ese año en el Senado. Su influencia fue igualmente determinante para lograr la exclusión implícita de las monedas de las disposiciones de la Ley, concesión que se mantendría durante décadas y que finalizaría con la polémica inclusión de las mismas en la extensión del acuerdo bilateral firmado con Chipre y posteriormente con Italia<sup>252</sup>.

Tanto los profesionales/patronos de museos como la doctrina fueron los segmentos que secundaron a los profesionales/aficionados a la numismática dentro de esta muestra,

<sup>252</sup> “Import Restrictions on Byzantine Ecclesiastical and Ritual Ethnological Material From Cyprus”, CBP Dec. 06-22, RIN 1505-AB72, *Federal Register*, vol. 71, n° 169, 31 agosto 2006, pp. 51724-51726; “Extension of Import Restrictions Imposed on Archaeological Material Originating in Italy and Representing the Pre-Classical, Classical, and Imperial Roman Periods”, CBP Dec. 11-03, RIN 1515-AD72, *Federal Register*, vol. 76, n° 12, 19 enero 2011, pp. 3012-3014.

con valores muy similares, sumando el primero 38 individuos que suponían el 7,79% del total y el segundo 37 que representaban el 7,58%.

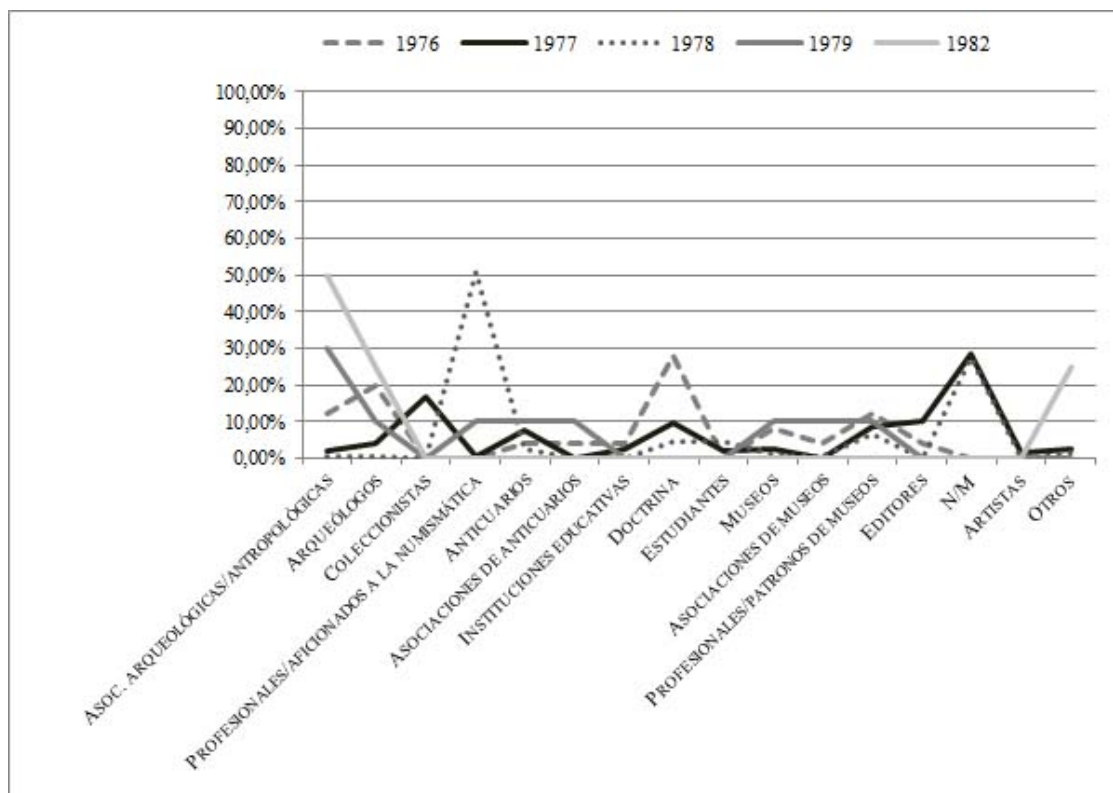
GRÁFICO 13. REPRESENTATIVIDAD TOTAL DE LOS SEGMENTOS PROFESIONALES POR INDIVIDUOS



Los datos confirman nuevamente que la representatividad tanto de arqueólogos como de sus asociaciones fue muy limitada, no superando en ninguno de los casos el 3,5% del total, siendo preciso señalar que a pesar de que el peso relativo de los anticuarios no fue mucho más elevado que la de éstos, tuvo menor trascendencia por la alta representatividad de otros segmentos detractores.

En este caso, la preponderancia que tuvo el segmento de la doctrina en el primer trienio no se constató, tan sólo obtuvieron mayor peso relativo en el primer año, en que registraron un porcentaje del 28% sobre el total. Su puesto sería ocupado en 1977 por los coleccionistas, cuya participación representaría entonces más del 17%, este ascenso meteórico daría paso a la notabilísima participación de los profesionales/aficionados a la numismática que superaban en 1978 el 50%, es decir que en ese año, uno de cada dos firmantes pertenecía a este segmento. La segunda parte del espacio temporal coincidiría con la que se observa en el análisis efectuado por número de documentos, siendo las asociaciones arqueológicas/antropológicas las que sucederían a este segmento al frente de la representatividad, en 1979 con el 30% y en 1982 con el 50%.

GRÁFICO 14. EVOLUCIÓN DE LA REPRESENTATIVIDAD DE LAS PROFESIONES POR INDIVIDUOS



**107.** Más interesante que el análisis por segmentos es el de los grupos de presión el que debe recibir mayor atención<sup>253</sup>. A pesar de que la doctrina opta por una visión estática, los datos estadísticos aportados por ambas muestras desprenden una realidad dinámica que no debe pasar inadvertida si se desea realizar un estudio en profundidad.

<sup>253</sup> Para la realización de este análisis se han agrupado colectivos afines pertenecientes al mismo sector. Los grupos identificados, incluyen los habitualmente identificados por la docencia, al que se suma precisamente sus representantes, que no han sido tradicionalmente incluidos en los análisis. Los cuatro primeros fueron los más activos y representativos, junto al Departamento de Estado que aunque aquí no identificamos como grupo, su presión fue igualmente relevante. Los dos últimos grupos, que corresponden a aquellos que no manifestaron su profesión o a los que corresponden a colectivos minoritarios podían haber sido eliminados del análisis al no cumplir el criterio de afinidad. Se han incluido a pesar de ello, para que su eliminación no altere el análisis en términos porcentuales, ofreciendo la posibilidad de observar cual fue el peso real del resto de grupos respecto al total de la muestra. En detalle, los grupos estarían constituidos de la siguiente forma:

Grupo de la Arqueología/Antropología (Grupo 1)-Asociaciones arqueológicas/antropológicas y arqueólogos

Grupo de la Anticuaria (Grupo 2)-Coleccionistas, anticuarios, asociaciones de anticuarios y profesionales/aficionados a la numismática

Grupo de la Educación (Grupo 3)-Instituciones educativas, docentes, estudiantes

Grupo Museístico (Grupo 4)-Museos, asociaciones de museos, profesionales/patronos de museos

Grupo Editorial (Grupo 5)-Editores/Editoriales

Grupo de los desconocidos-Grupo 6-N/m

Grupo de las minorías (Grupo 7)-Artistas y otros



En este nuevo enfoque cobran especial relevancia tanto la participación como el posicionamiento agregado.

### **b'. Características y distribución de los grupos de presión**

**108.** Tomando como universo muestral el número de documentos podemos concluir que a excepción del grupo que consolida a aquellos que no mencionaron su profesión, el más representativo del resto fue el grupo de la educación, que con un total de 49 documentos se situó a la cabeza con un 20,68% de peso relativo, lo que representa que, al menos una quinta parte de los documentos enviados fueron remitidos por la doctrina, instituciones educativas o estudiantes. Los dos grupos siguientes, muy cercanos en cuanto a relevancia, fueron el grupo museístico y el de la anticuaria que, con valores absolutos de 43 y 36, obtuvieron una representatividad del 18,14% y del 15,19% respectivamente. El grupo de representantes de la arqueología/antropología obtuvo un valor absoluto escasamente superior a la mitad del obtenido por el de la educación, es decir, que los documentos procedentes de este último grupo casi duplicaban a los recibidos del primero.

GRÁFICO 15. REPRESENTATIVIDAD DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN EN V. ABSOLUTOS POR DOCUMENTOS

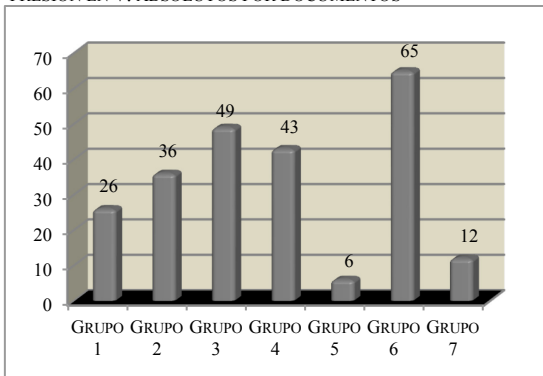
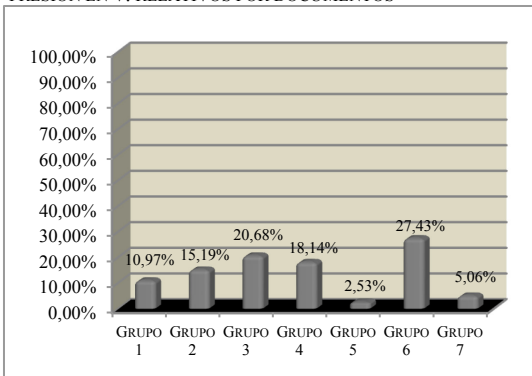


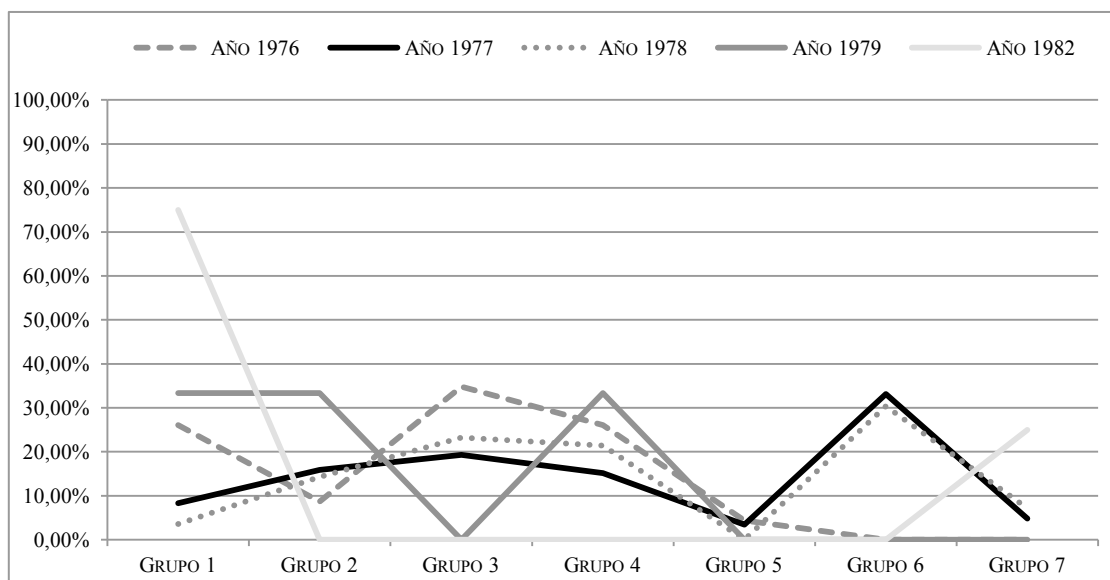
GRÁFICO 16. REPRESENTATIVIDAD DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN EN V. RELATIVOS POR DOCUMENTOS



**109.** No obstante, estos porcentajes no fueron constantes, existiendo variaciones relevantes a lo largo del espacio temporal contemplado. El grupo de la educación fue el que más peso obtuvo en 1976, sin embargo, en 1977 y 1978 fue sustituido por el grupo de aquellos que no expresaron su profesión, siendo de entre los que la manifestaron, el primero en orden de importancia. La representatividad de estos grupos caía de forma drástica en el último período de la serie temporal en la que su presencia era sustituida,

en primer término, por la de tres grupos (arqueología/antropología, anticuaria y museístico), y en último, por el sector de la arqueología/antropología que en 1982 lograba una representatividad del 75% del total.

GRÁFICO 17. EVOLUCIÓN DE LA REPRESENTATIVIDAD DE LOS GRUPOS POR DOCUMENTOS



Los grupos de mayor peso relativo lograron su representatividad en el primer trienio de la serie mientras que el resto evolucionaron de forma variable a lo largo de todo el período. La evolución más constante fue la del grupo de la anticuaria, cuya progresión fue ascendente los dos primeros años, en el tercero prácticamente mantuvo los valores del año precedente y posteriormente fue decreciendo hasta la nula representatividad.

TABLA 3. EVOLUCIÓN DE LA REPRESENTATIVIDAD DE LOS GRUPOS POR DOCUMENTOS

AÑO	GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3	GRUPO 4	GRUPO 5	GRUPO 6	GRUPO 7
1976	26,09%	8,70%	34,78%	26,09%	4,35%	0%	0%
1977	8,28%	15,86%	19,31%	15,17%	3,45%	33,10%	4,83%
1978	3,57%	14,29%	23,21%	21,43%	0%	30,36%	7,14%
1979	33,33%	33,33%	0%	33,33%	0%	0%	0%
1982	75,00%	0%	0%	0%	0%	0%	25,00%
TOTAL GENERAL	10,97%	15,19%	20,68%	18,14%	2,53%	27,43%	5,06%

A diferencia del anterior, el grupo de la arqueología/antropología fue en descenso del primer al tercer año, constatando la caída más fuerte en 1978, uno de los años en los que los detractores concentraron su mayor actividad. A partir de entonces se recuperaría

hasta lograr la máxima representatividad. Una evolución intermedia entre ambos fue la del grupo museístico, con dos puntos de inflexión. El primero de 1976 a 1977 en el que se produjo una caída de más de 10 puntos porcentuales y el segundo de 1979 a 1982, que pasó de obtener más de un 33% al 0%.

**110.** En relación a su posicionamiento ninguno de los grupos fue partidario o detractor al 100%, aunque en uno de ellos, el de la anticuaria, no se registraron documentos a favor, siendo su posicionamiento dividido entre documentos contrarios a la implementación y aquellos que no mencionaban su postura de forma expresa. Tanto este grupo como el de la arqueología/antropología obtuvieron valores relativos superiores al 90% en uno de los posibles posicionamientos. En el caso del de la anticuaria el 94,44% se posicionó en contra mientras que en el de la arqueología/antropología el 92,31% fueron partidarios a la implementación, siendo un 7,69% de los documentos procedentes de este grupo contrarios a ella.

TABLA 4. REPRESENTATIVIDAD DE LOS GRUPOS DE INTERÉS POR DOCUMENTOS

	DOCUMENTOS							
	POSICIONAMIENTO							
	A FAVOR		EN CONTRA		N/M		TOTAL GENERAL	
	VALOR		VALOR		VALOR		VALOR	
GRUPOS	ABS.	REL.	ABS.	REL.	ABS.	REL.	ABS.	REL.
GRUPO 1	24	92,31%	2	7,69%	0	0,00%	26	10,97%
GRUPO 2	0	0,00%	34	94,44%	2	5,56%	36	15,19%
GRUPO 3	32	65,31%	14	28,57%	3	6,12%	49	20,68%
GRUPO 4	15	34,88%	23	53,49%	5	11,63%	43	18,14%
GRUPO 5	3	50,00%	3	50,00%	0	0,00%	6	2,53%
GRUPO 6	5	7,69%	59	90,77%	1	1,54%	65	27,43%
GRUPO 7	5	41,67%	7	58,33%	0	0,00%	12	5,06 %
TOTAL GENERAL	84	35,44%	142	59,92%	11	4,64%	237	100,00%

Más significativa que esta pequeña ruptura fue la que mostraron los dos grupos más numerosos. En el de la educación el 65,31% de los documentos fueron partidarios, mientras que el 28,57% fueron detractores<sup>254</sup>. Todavía más drástica fue la que se produjo en el museístico, en el que el 34,88% se posicionaron a favor mientras que el

<sup>254</sup> Al respecto *vid.* THE NEW YORK TIMES EDITORIAL (1982), “Barring raiders of the lost ark”, *The New York Times* 2.10 (1982); BOTHMER, B. V. “Archaeology’s Case Against a Unesco Convention”, *The New York Times*, 19.10 (1982) A30.

53,49%, en contra, es decir que más de la mitad de los documentos procedentes de este grupo se oponían a la Ley.

GRÁFICO 18. POSICIONAMIENTO DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN EN V. ABSOLUTOS POR DOCUMENTO

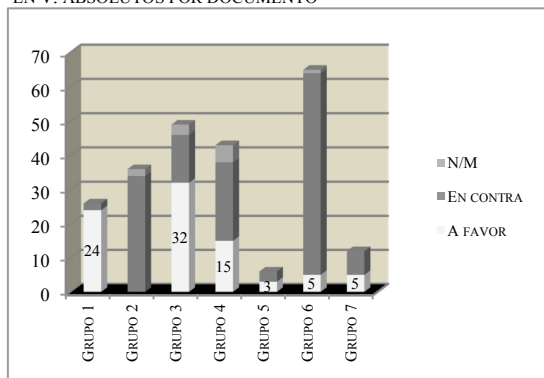
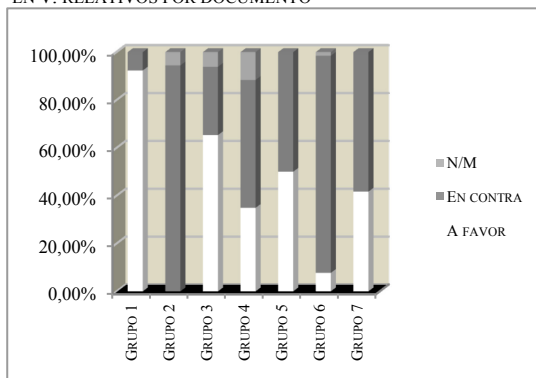


GRÁFICO 19. POSICIONAMIENTO DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN EN V. RELATIVOS POR DOCUMENTO



La elevada cuota de detractores del grupo de la anticuaria unido al 90,77% de los que no mencionaron su profesión, que fueron igualmente contrarios, y a la de los detractores procedentes de los divididos grupos de la educación y el museístico, explica la prevalencia de los intereses de los detractores en la negociación, que prácticamente duplicó a las fuerzas a favor de la implementación. Los partidarios de la implementación obtenían su máximo valor relativo en el grupo de la arqueología, aunque en términos absolutos, el mayor valor era arrojado por los partidarios procedentes del grupo de la educación, que sumaban 32, 8 más que los documentos a favor procedentes de ese grupo.

**111.** Si partimos del universo muestral del número de individuos observamos que a diferencia de los datos vertidos por el otro muestreo, los resultados consolidados de los segmentos del grupo de la anticuaria lo elevaron a la primera posición por encima del grupo de la educación y el museístico, que ocuparon las siguientes plazas tras aquellos de los que desconocemos su profesión, cuyo peso relativo fue de aproximadamente un cuarto del total.

GRÁFICO 20. REPRESENTATIVIDAD DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN EN V. ABSOLUTOS POR INDIVIDUOS

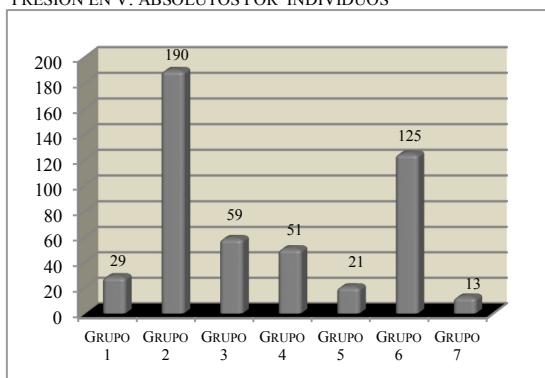
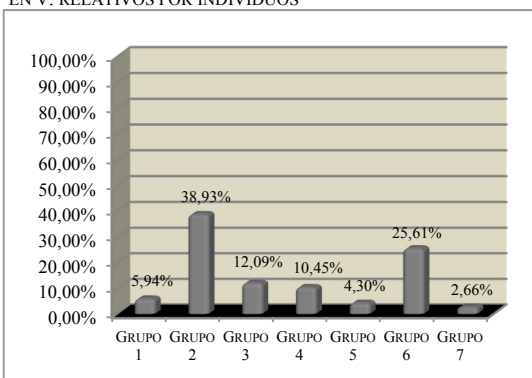


GRÁFICO 21. REPRESENTATIVIDAD DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN EN V. RELATIVOS POR INDIVIDUOS



Esta altísima participación del grupo de la anticuaria no sólo propició su ascenso al primer puesto sino que desencadenó una caída drástica del peso relativo del resto de los grupos en relación al total. El de la educación pasó del 20,68% al 12,09%, rebajando su representatividad 8,59 puntos, mientras que el museístico pasaba del 18,14% al 10,45%, descendiendo 7,69 puntos. El grupo de la arqueología/antropología constataba igualmente esta negativa influencia, que aunque en puntos porcentuales suponía un descenso de poco más del 5%, menor que el producía en los anteriores, generaba un impacto mayor al reducir su limitada importancia a prácticamente la mitad.

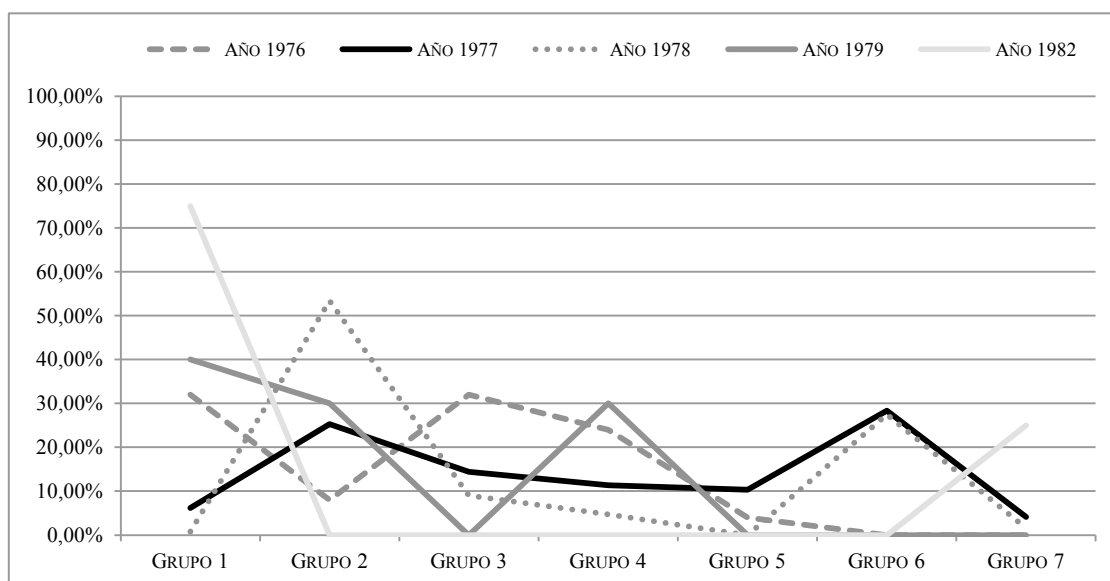
La consecuencia más trascendente de este hecho fue el agrandamiento de la brecha que separaba a ambos grupos, que de poco más de 4 puntos porcentuales por número de documentos se transformaba en casi 33 por número de individuos, es decir que el número de firmantes que constituía el grupo de la anticuaria era más de 6 veces y media el de los de la arqueología/antropología, de modo que si los primeros sumaban 190 en valores absolutos y alcanzaban el 38,93% de representatividad, los segundos, con 29 miembros, se quedaban en el 5,94%.

**112.** Debemos señalar, no obstante, que esta divergencia no se mantuvo durante todo el período ni se produjo de forma constante, sino por el contrario, escalonada. La cifra del 8% de representatividad que obtenía el grupo de anticuaria en 1976 se multiplicaba por 3 en 1977 hasta alcanzar el 25,26%. Al año siguiente se duplicaba, obteniendo en ese momento más del 50% de peso relativo, a partir de entonces se produciría un punto de inflexión, transformando esta tendencia alcista en caída, primero de más de 20 puntos y posteriormente de 30, hasta alcanzar la nula representatividad en

1982. Podemos destacar por tanto, que la preponderancia del grupo en los años 1977 y 1978 fue lo que sin duda les hizo cosechar el mayor valor relativo de todos ellos.

El efecto más adverso de esta circunstancia sería el desplome de la representatividad del grupo de la arqueología/antropología en 1978. En ese año la alta participación del primero anuló prácticamente la representatividad del segundo dejándola en valores inferiores al 1%.

GRÁFICO 22. EVOLUCIÓN DE LA REPRESENTATIVIDAD DE LOS GRUPOS POR INDIVIDUOS



**113.** Esta representatividad se transformó en el proceso de negociación en la máxima presión en relación a los primeros y la mínima en relación a los segundos, que nada pudieron hacer para contrarrestarla. No obstante, al igual que sucedía con el grupo de la anticuaria, ese año se convertía en un punto de inflexión claro, tanto desde el punto de vista numérico como desde el de la negociación. La representatividad del 32% de 1976 se transformaría en un 6,19% en 1977, y tras el brusco descenso de 1978, alcanzaba el 40% en 1979 y finalizaba con el 75% en 1982. A diferencia de lo sucedido en el grupo anterior, su incremento se debía a la reducción o nulidad del valor absoluto del grupo de la anticuaria y no al suyo propio, que descendía igualmente.

TABLA 5. EVOLUCIÓN DE LA REPRESENTATIVIDAD DE LOS GRUPOS POR INDIVIDUOS

AÑO	GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3	GRUPO 4	GRUPO 5	GRUPO 6	GRUPO 7
1976	32,00%	8,00%	32,00%	24,00%	4,00%	0,00%	0,00%
1977	6,19%	25,26%	14,43%	11,34%	10,31%	28,35%	4,12%
1978	0,78%	53,33%	9,02%	4,71%	0,00%	27,45%	1,57%
1979	40,00%	30,00%	0,00%	30,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1982	75,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	25,00%
TOTAL GENERAL	5,94%	38,93%	12,09%	10,45%	4,30%	25,61%	2,66%

**114.** Si omitimos esa salvedad, el comportamiento de la muestra fue similar al que reflejó la del número de documentos. Los grupos de mayor peso (de los que mencionaron su profesión) fueron de nuevo el de la educación y el museístico, aunque con una representatividad menor debido a los altos índices alcanzados por el grupo de la anticuaria. El grupo de la educación pasaba de esta forma de un porcentaje del 19,31% en 1977 al 14,43%, mientras que el museístico del 15,17% al 11,34%. En 1978 el descenso era mucho más brusco, transformando la representatividad del 23,21% al 9,02%, y del 21,43% al 4,71% respectivamente.

**115.** Como arrojaban los resultados de la muestra anterior, ninguno de los grupos sostuvo una postura concreta al 100%. No obstante, el grupo de la anticuaria alcanzó prácticamente esta cifra con un 98,95% de detractores. De entre éstos, el segundo grupo en orden de relevancia fue el de aquellos que no mencionaron su profesión/afinidad con un 94,40%, seguidos del grupo editorial que en esta ocasión pasó de un porcentaje idéntico de simpatizantes y detractores a un 19,05% de los primeros y un 80,95% de los segundos.

TABLA 6. REPRESENTATIVIDAD DE LOS GRUPOS DE INTERÉS POR INDIVIDUOS

	INDIVIDUOS							
	POSICIONAMIENTO							
	A FAVOR		EN CONTRA		N/M		TOTAL GENERAL	
	VALOR		VALOR		VALOR		VALOR	
GRUPOS	ABS.	REL.	ABS.	REL.	ABS.	REL.	ABS.	REL.
GRUPO 1	27	93,10%	2	6,90%	0	0,00%	29	5,94%
GRUPO 2	0	0,00%	188	98,95%	2	1,05%	190	38,93%
GRUPO 3	42	71,19%	14	23,73%	3	5,08%	59	12,09%
GRUPO 4	23	45,10%	23	45,10%	5	9,80%	51	10,45%
GRUPO 5	4	19,05%	17	80,95%	0	0,00%	21	4,30%
GRUPO 6	5	4,00%	118	94,40%	2	1,60%	125	25,61%
GRUPO 7	5	38,46%	8	61,54%	0	0,00%	13	2,66%
TOTAL GENERAL	106	21,72%	370	75,82%	12	2,46%	488	100,00%

**116.** Entre los grupos a favor de la implementación el de la arqueología/antropología fue el que contó con el mayor número de defensores en términos porcentuales con el 93,10%. El grupo de la educación y el museístico obtuvieron valores muy inferiores con un número de firmantes a favor del 71,19% y del 45,10%, respectivamente. Estos datos muestran de nuevo la división de criterio observada en la muestra anterior. Aunque en este caso fue menos pronunciada, en el primero de ellos casi un cuarto de sus componentes se oponía a la Ley y en el segundo algo menos de la mitad.

En términos absolutos, 370 individuos se posicionaron en contra, procediendo el 82,70% de ellos de dos únicos grupos: el de la anticuaria, con 188 individuos, y el de aquellos que no manifestaron su profesión/afinidad, con 118. El resto de los detractores procedió de grupos divididos en cuanto a posicionamiento, de los que el primero fue el museístico con 23 de sus 51 representantes en contra.

GRÁFICO 23. POSICIONAMIENTO DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN EN V. ABSOLUTOS POR INDIVIDUOS

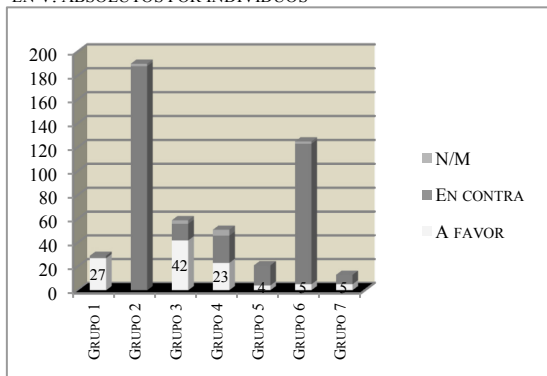
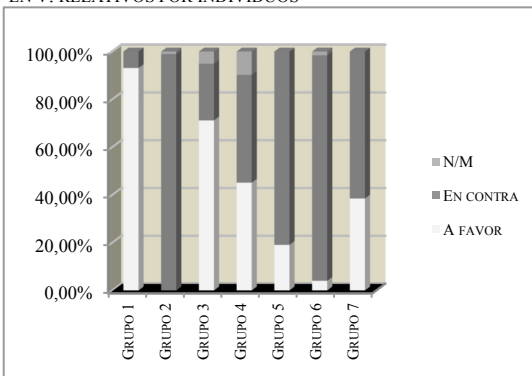


GRÁFICO 24. POSICIONAMIENTO DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN EN V. RELATIVOS POR INDIVIDUOS



**117.** A diferencia de los detractores, que contaron con la ventaja de dos grupos mayoritarios posicionados en contra, los valores agregados de los defensores procedieron de la suma de los obtenidos por varios grupos, en los que tan sólo uno superó la barrera del 90% de individuos a favor, el resto mostraban una clara división de criterio, de mayor o menor grado, según el grupo.

Del total de 106 individuos que defendían la implementación casi el 40% procedía del grupo de la educación, cuyos 42 partidarios superaban los 27 que aportaba el grupo de la arqueología/antropología, el mayor en cuanto a representatividad y el segundo en



términos absolutos. Por detrás, el grupo museístico, que con 23 partidarios se situaba en tercer lugar.

### **c'. Distribución geográfica**

**118.** El reparto geográfico tanto por número de documentos como de individuos fue amplio, recibándose comentarios escritos de al menos la mitad de los Estados de EE.UU., 24 de 50 más el Distrito de Columbia (Washington D.C.) en el primer universo muestral y 25 de 50 en el segundo. Los documentos de los detractores procedieron de 19 de ellos, procediendo sus firmantes de al menos 22, mientras que tanto los documentos a favor como sus firmantes provinieron de 18 Estados además de Distrito de Columbia, contando algunos con representantes de ambos grupos<sup>255</sup>.

**119.** Si consideramos únicamente aquellos con una representatividad superior al 1% podemos concluir que, por número de documentos, el 47,37% de los Estados favorables a la implementación acumularon el 29,11% de la representatividad a favor, mientras que por parte de los detractores, el 42,11% de los Estados opositores concentraron el 54,43% de representatividad en contra.

GRÁFICO 25. REPRESENTATIVIDAD GEOGRÁFICA PARCIAL Y POSICIONAMIENTO POR DOCUMENTOS

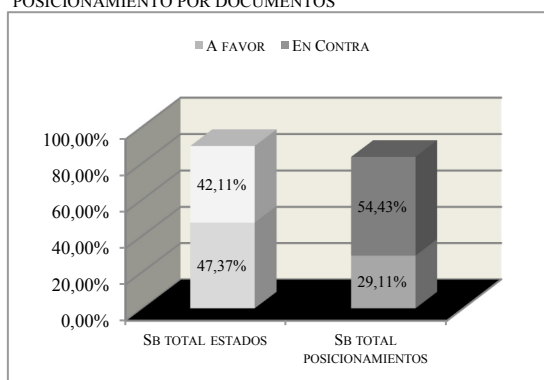
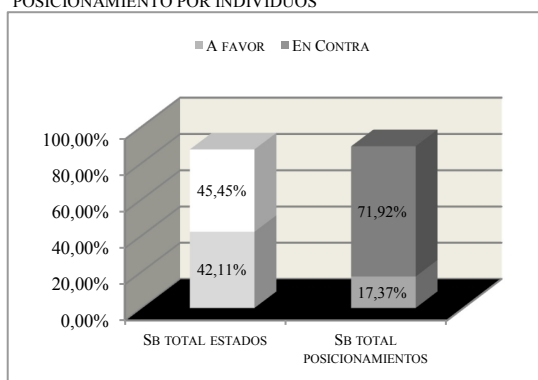


GRÁFICO 26. REPRESENTATIVIDAD GEOGRÁFICA PARCIAL Y POSICIONAMIENTO POR INDIVIDUOS



**120.** Esta diferencia se agranda ostensiblemente tomando como muestra el número de individuos. En ese caso, el 42,11% de los Estados a favor de la implementación (todos los que superaban el 1% de representatividad) aglutinaría el 17,37% de los

<sup>255</sup> Esta diferencia en el número de Estados entre las dos muestras analizadas es posible debido a que alguno de los documentos aportaba la firma de individuos de Estados, que no siempre correspondían con el Estado desde el que se había remitido el documento.

individuos que se declaraban a favor de la misma, mientras que el 45,45% de los Estados contrarios a ella concentraban el 71,92% de los opositores.

Al analizar esta circunstancia de forma detallada observamos que, consolidando los datos arrojados por los dos Estados más representativos de cada posición defendida, el 10,53% de los Estados que se posicionaron a favor se corresponde con una representatividad del 11,39% del total de los partidarios, mientras que al 10,53% de los Estados detractores, el 38,82% de los opositores.

Por número de individuos la representatividad de los Estados a favor se reducía 5,04 puntos, hasta situarse en poco más de la mitad de la que tenían por número de documentos. La de los Estados opositores crecía más de 12, de modo que los dos primeros Estados por orden de importancia (9,09% del total) aglutinaban el 51,64% de los individuos contrarios a la implementación.

GRÁFICO 27. REPRESENTATIVIDAD GEOGRÁFICA DE LOS ESTADOS MÁS SIGNIFICATIVOS POR POSICIONAMIENTO POR DOCUMENTOS

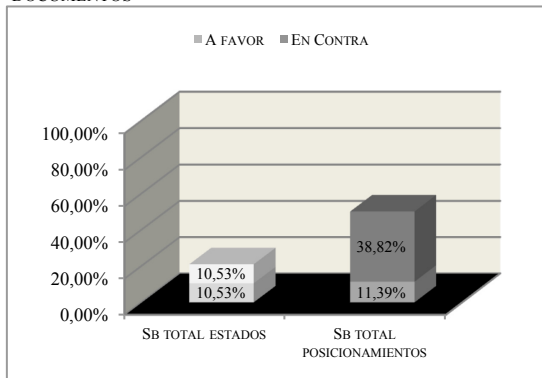
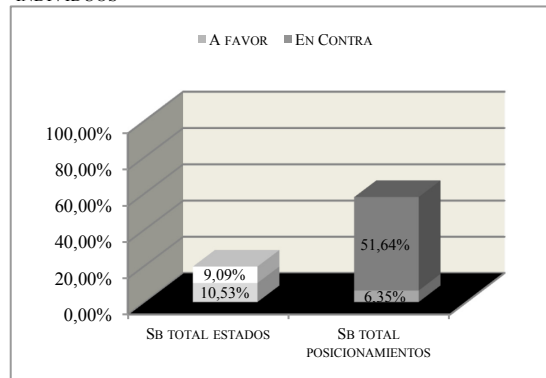


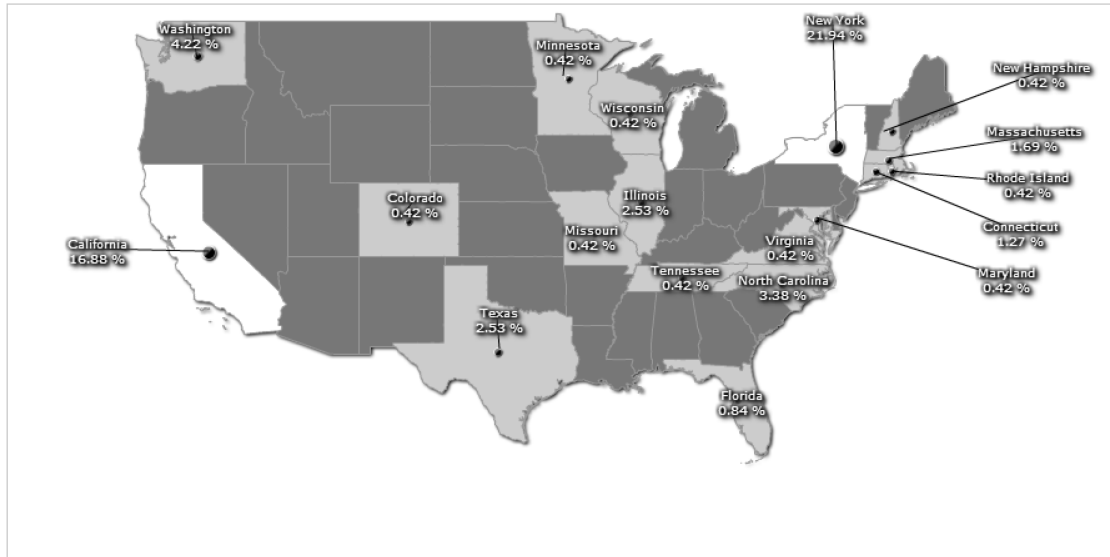
GRÁFICO 28. REPRESENTATIVIDAD GEOGRÁFICA DE LOS ESTADOS MÁS SIGNIFICATIVOS POR POSICIONAMIENTO POR INDIVIDUOS



**121.** Con los resultados obtenidos en ambas muestras podemos concluir que entre los partidarios existió una gran dispersión geográfica, había numerosos Estados a favor pero con poca representatividad por Estado, y entre los detractores, hubo igualmente un importante número de Estados representados pero la participación se concentró en un número muy limitado de ellos.

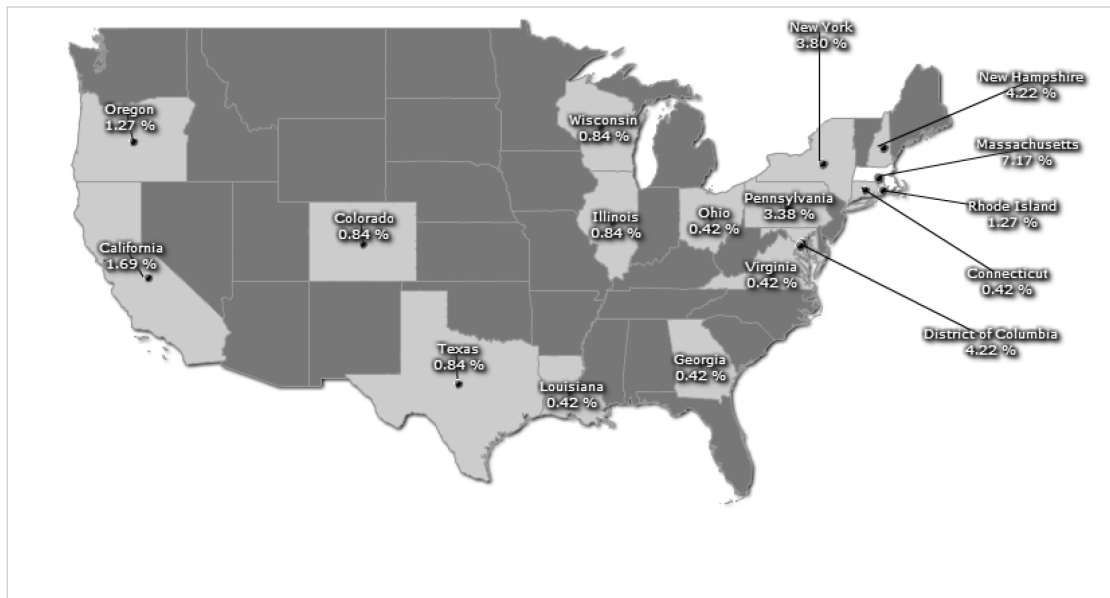
Las zonas de concentración de los que se posicionaron en contra fueron Nueva York y California. La primera con un 21,94% de la representatividad total por número de documentos y la segunda con el 16,88%. Muy por debajo de éstas, con un 4,22%, se situaba el Estado de Washington, en el que la acción del grupo museístico tenía cierta importancia.

MAPA 1. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS DETRACTORES POR N° DE DOCUMENTOS



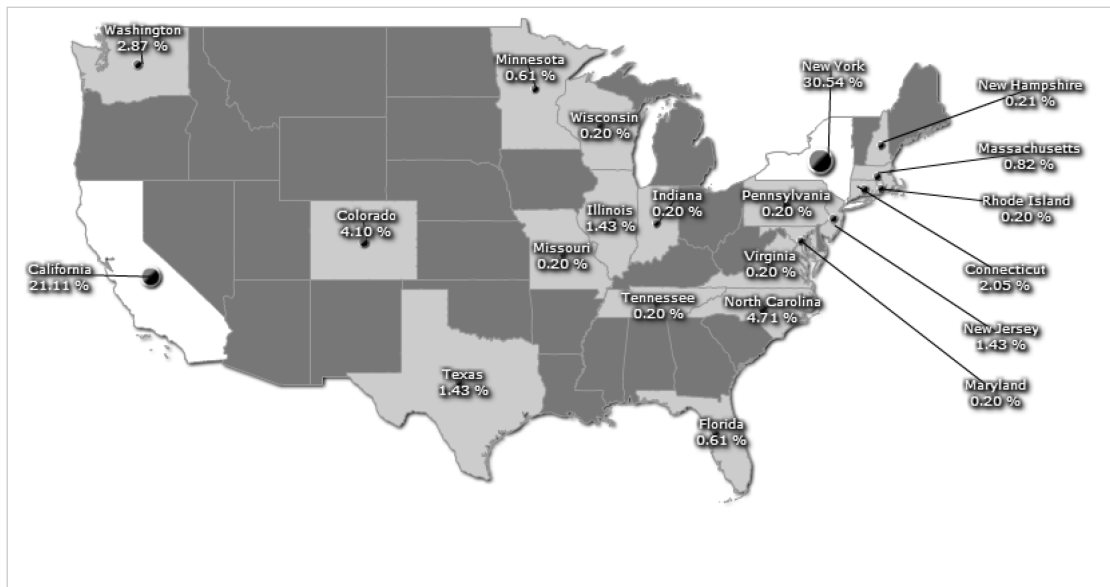
Entre los que respaldaban la implementación el Estado que más peso relativo alcanzaba era el de Massachusetts con el 7,17%, inmediatamente después Nueva Hampshire y Distrito de Columbia, zonas en las que se concentraban la doctrina o los domicilios sociales o representaciones de las asociaciones arqueológicas/antropológicas. El resto de los Estados obtenían una representatividad muy reducida, siendo en el 52% de los casos, inferior al 1%.

MAPA 2. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS DEFENSORES POR NÚMERO DE DOCUMENTOS



**122.** Las zonas de influencia no variaron en exceso por número de individuos, siendo más destacable las variaciones de la representatividad obtenida por algunos Estados. En este sentido, el Estado de Nueva York fue el que registró los valores de participación más elevados de la muestra, superando el 30 % de los individuos opositores, por su parte California continuaba ocupando el segundo lugar en representatividad con el 21,11%, es decir que casi uno de cada tres firmantes procedía de Nueva York y uno de cada cinco de California. El tercero y cuarto puesto eran ocupados por Nueva Carolina y Colorado, que desbancaban al Estado de Washington del tercer lugar por número de detractores y a Massachusetts respecto al total de la muestra.

MAPA 3. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS INDIVIDUOS EN CONTRA



El primero en representatividad de los grupos a favor era precisamente ese Estado, aunque con una significativa caída de puntos, que reducía los 7,17 puntos porcentuales obtenidos por número de documentos a casi la mitad.

MAPA 4. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS INDIVIDUOS A FAVOR



**123.** Si extrapolamos estas peculiaridades geográficas a la negociación podemos concluir que la alta concentración de detractores favoreció claramente a este grupo, fundamentalmente porque pudieron aunar esfuerzos y actuar como *lobby* únicamente en las dos zonas en que se concentraba la oposición, y porque les propició apoyos y respaldo político, especialmente de los representantes de Nueva York, Estado con mayor índice de representatividad y mayor número de opositores. Por el contrario, la dispersión geográfica de los grupos a favor favoreció su desunión y dificultó las acciones de presión y la suma de apoyos políticos a su causa.

#### **d'. Distribución motivacional**

**124.** Las razones aportadas por los documentos/individuos para justificar su posicionamiento fueron diversas y no siempre pueden ser agrupables, especialmente en el caso de aquellos que se mostraron favorables a la implementación, no obstante, algunas fueron coincidentes y analizables.

De entre éstas, y tanto por número de documentos como de individuos, la más repetida fue la destrucción de los yacimientos u objetos, aludida por más del 40% de los partidarios, por encima incluso de la protección del contexto, que a pesar de que se menciona como motivación fundamental, ocupó el segundo lugar por número de documentos con el 28,57% y el tercero por número de individuos con el 23,58%. En este último caso, por detrás de la exigencia de una mayor moralidad a EE.UU. apuntada por el 35,85% de los individuos a favor de la implementación.

GRÁFICO 29. REPRESENTATIVIDAD DE LAS RAZONES COMUNES APORTADAS EN DEFENSA DE LA LEY POR DOCUMENTO

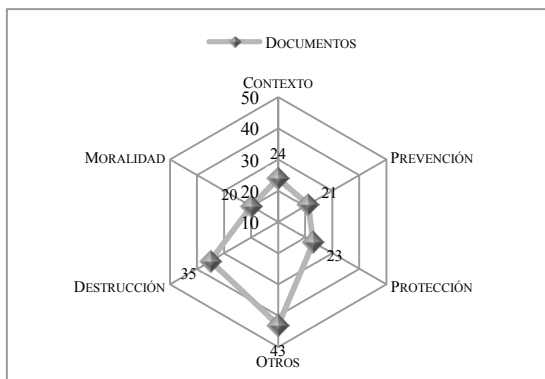
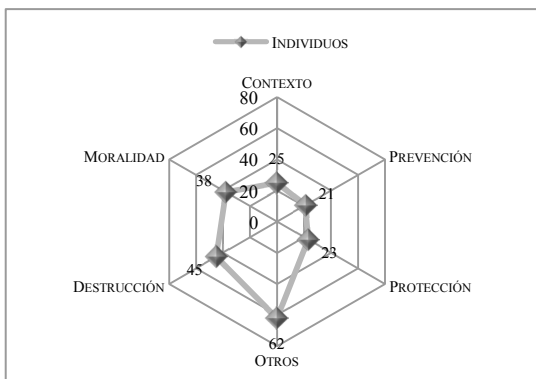


GRÁFICO 30. REPRESENTATIVIDAD DE LAS RAZONES COMUNES APORTADAS EN DEFENSA DE LA LEY POR INDIVIDUO



**125.** La motivación de los detractores fue más predecible, siguiendo patrones de comportamiento similares tanto por número de documentos como de individuos. Si tomamos como universo muestral el primero apreciamos que de entre las razones comunes aportadas en contra de la implementación, la de mayor frecuencia fue la de que la Ley suponía un perjuicio para los estadounidenses, mencionada en cerca del 70% de los escritos de los que optaban por dicho posicionamiento. En segundo lugar, más del 45% de éstos señalaban que la Ley favorecería a los países importadores competidores. Por detrás, el 35% aproximadamente hacían referencia a la propia Ley, a la que consideraban equívoca, injusta o innecesaria.

Esta última justificación era la que ocupaba el primer puesto por número de individuos, siendo esgrimida por casi el 55% de los detractores. A ella le seguía de cerca la motivación de que la promulgación de la Ley constituía un perjuicio para los estadounidenses, aludida por cerca del 48%. El tercer lugar era ocupado por la imposición de restricciones a la importación, mecanismo que el 38,64% de los opositores no encontraba adecuado para lograr avances en la lucha contra el tráfico ilícito.

GRÁFICO 31. REPRESENTATIVIDAD DE LAS RAZONES COMUNES APORTADAS EN OPOSICIÓN DE LA LEY POR DOCUMENTO

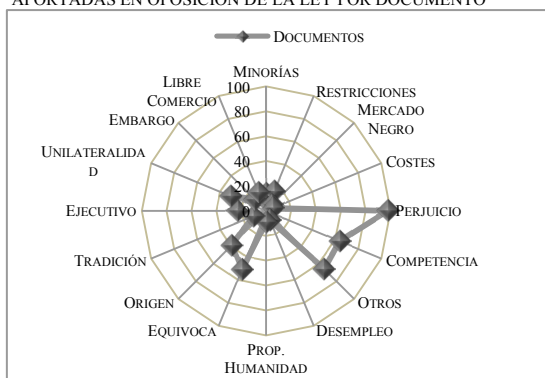
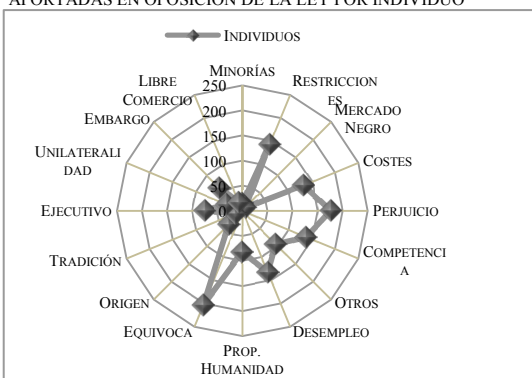


GRÁFICO 32. REPRESENTATIVIDAD DE LAS RAZONES COMUNES APORTADAS EN OPOSICIÓN DE LA LEY POR INDIVIDUO



**126.** En definitiva, las motivaciones fundamentales de los grupos a favor estaban relacionadas con los bienes culturales o materiales arqueológicos y etnológicos y con la defensa del liderazgo de EE.UU. en la lucha contra el tráfico ilícito. Las de los detractores eran por un lado sociales, perjuicio o reducción de derechos y por otro, económicas (pérdida de competitividad, trabas a la importación, costes, desempleo, etc.).

**127.** Además de esta diferencia, el índice de representatividad en relación al total de la muestra, en la que no olvidemos el valor absoluto de los detractores era mucho más elevado, redujo la importancia de las motivaciones de los grupos que defendían la implementación frente a las de sus contrarios, siendo la representatividad total de todas ellas cercanas al 10%, excepto la del atributo destrucción, que sumaba un porcentaje de aproximadamente el 15% por número de documentos. Por su parte, las motivaciones apuntadas por los detractores fueron muy significativas, alcanzando tanto el perjuicio para los estadounidenses por número de documentos como el rechazo a la propia Ley por número de individuos, más del 40% del total de las muestras. Esta similitud y afluencia de la argumentación de los detractores la convirtieron en poderosas armas de presión que sin duda contribuyeron a lograr la cesión y adaptación de las disposiciones de la Ley a sus demandas, aspecto menos palpable en relación a los grupos a favor de la implementación cuya falta de concreción debilitó su postura.

**128.** No obstante, como sucedía con el resto de las variables analizadas, las motivaciones comunes de ambos grupos estuvieron sujetas a evolución.

Con la introducción de la primera propuesta de ley, el marcado carácter a favor de la implementación elevaba las argumentaciones de los defensores a los primeros puestos de representatividad dentro del total de cada muestra. Aproximadamente el 40% por número de documentos y el 36% por número de individuos aludían a la destrucción de los yacimientos o los objetos como principal razón.

GRÁFICO 33. EVOLUCIÓN DEL ATRIBUTO “DESTRUCCIÓN” EN LA SERIE TEMPORAL ANALIZADA (POR DOCUMENTOS)

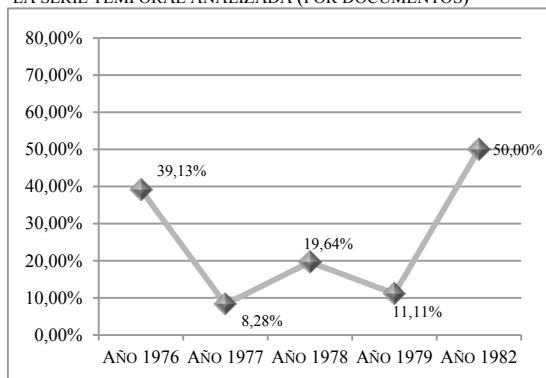
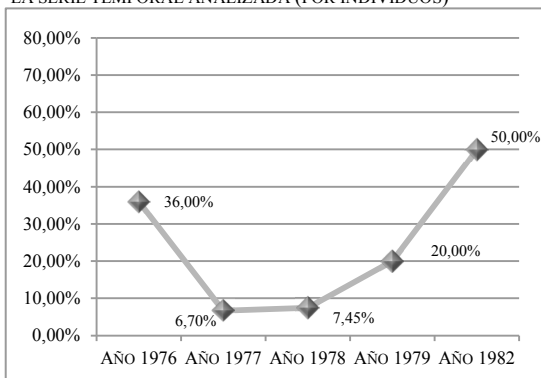


GRÁFICO 34. EVOLUCIÓN DEL ATRIBUTO “DESTRUCCIÓN” EN LA SERIE TEMPORAL ANALIZADA (POR INDIVIDUOS)



**129.** Los valores de las motivaciones contrarias a la implementación obtenían una representatividad muy inferior a las anteriores, con valores que en ningún caso alcanzaban el 9%. Con un 8,70% por número de documentos y un 8% por número de individuos eran la unilateralidad, el fortalecimiento de la competencia y el perjuicio a los estadounidenses las de mayor representatividad.

Estas argumentaciones estaban estrechamente interrelacionadas y tanto en ese año como en los posteriores serían mencionadas al unísono en numerosos documentos. Para los que justificaban su postura en base a ellas, EE.UU. no debía adoptar medidas restrictivas a no ser que fueran acompañadas de otras similares por parte de aquellos países con importaciones relevantes de los objetos a proteger. De hacerlo significaría mermar el derecho de los estadounidenses al disfrute de los materiales arqueológicos o bienes culturales de otras culturas, que debido a las restricciones de EE.UU. finalizarían en otros países tradicionalmente importadores, que se verían favorecidos por dicha causa. La importancia que alcanzaría esta tesis provocó el establecimiento de controles a la acción presidencial, impidiendo la acción y el poder indiscriminado del Presidente o su Ejecutivo y el endurecimiento de los criterios que regularían la adopción de acuerdos en virtud del art.9 de la Convención de 1970.



GRÁFICO 35. EVOLUCIÓN DEL ATRIBUTO “UNILATERALIDAD” EN LA SERIE TEMPORAL ANALIZADA (POR DOCUMENTOS)

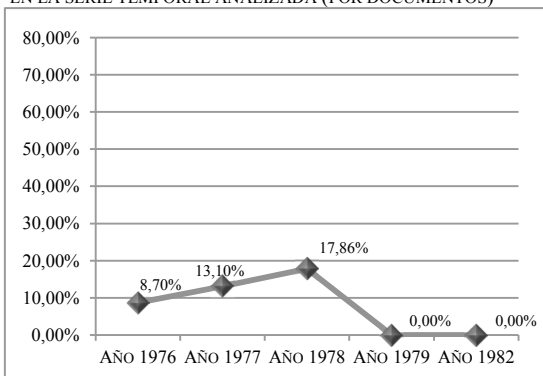


GRÁFICO 36. EVOLUCIÓN DEL ATRIBUTO “UNILATERALIDAD” EN LA SERIE TEMPORAL ANALIZADA (INDIVIDUOS)

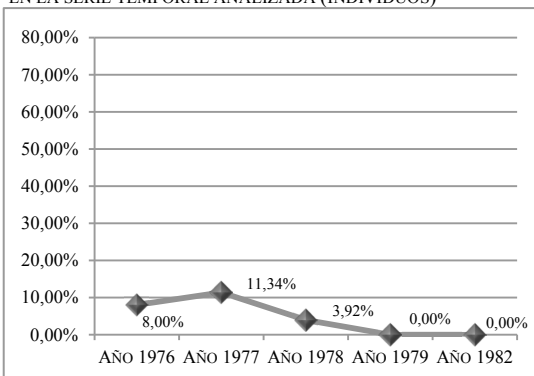


GRÁFICO 37. EVOLUCIÓN DEL ATRIBUTO “COMPETENCIA” EN LA SERIE TEMPORAL ANALIZADA (POR DOCUMENTOS)

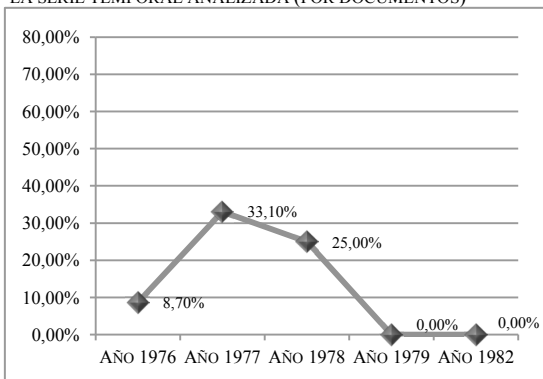
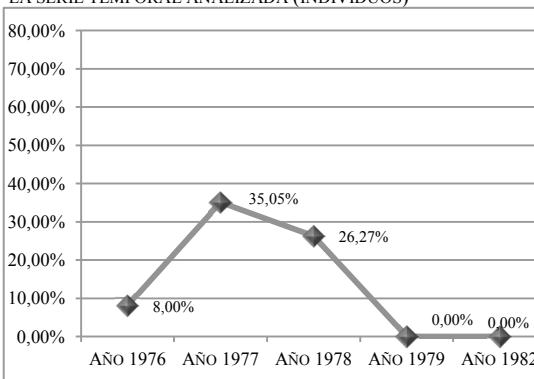


GRÁFICO 38. EVOLUCIÓN DEL ATRIBUTO “COMPETENCIA” EN LA SERIE TEMPORAL ANALIZADA (INDIVIDUOS)



**130.** El año 1977, en el que cobraron extraordinaria fuerza los grupos detractores, se caracterizó por la caída simultánea del peso relativo de todos los atributos a favor de la implementación, incluido el que aglutina las razones no comunes que alcanzó en ese momento su mínimo. La motivación más frecuente dentro de ellos, con un valor de aproximadamente el 9% por número de documentos, fue que la implementación se entendía como mecanismo de prevención para atajar las previsibles consecuencias del tráfico ilícito. Por número de individuos tanto esta motivación como la de la destrucción ocuparían el primer puesto con valores próximos al 7%.

GRÁFICO 39. EVOLUCIÓN DEL ATRIBUTO “OTROS” EN LA SERIE TEMPORAL ANALIZADA (POR DOCUMENTOS)

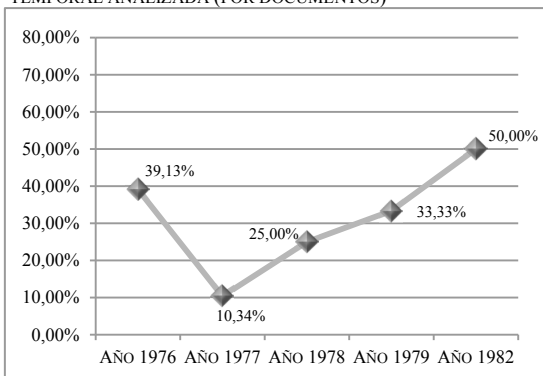


GRÁFICO 40. EVOLUCIÓN DEL ATRIBUTO “OTROS” EN LA SERIE TEMPORAL ANALIZADA (POR INDIVIDUOS)

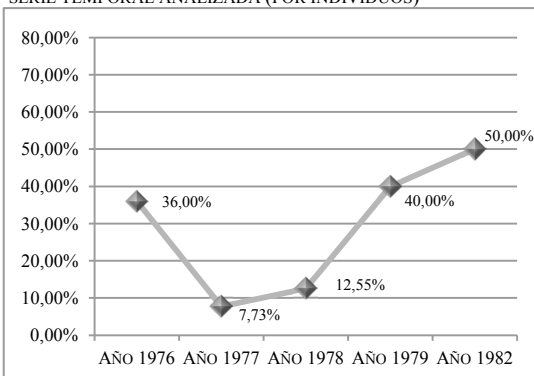


GRÁFICO 41. EVOLUCIÓN DEL ATRIBUTO “PREVENCIÓN” EN LA SERIE TEMPORAL ANALIZADA (POR DOCUMENTOS)

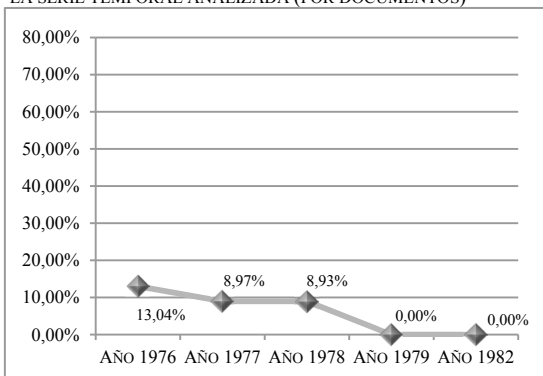
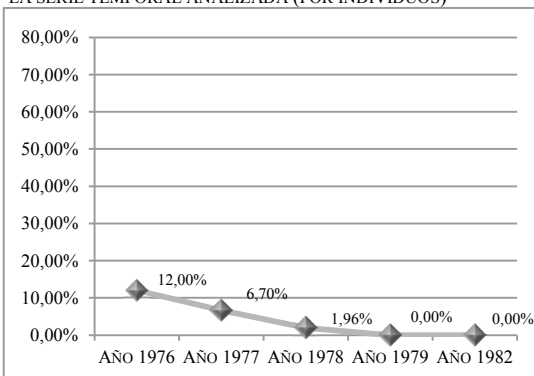


GRÁFICO 42. EVOLUCIÓN DEL ATRIBUTO “PREVENCIÓN” EN LA SERIE TEMPORAL ANALIZADA (POR INDIVIDUOS)



**131.** El perjuicio que la Ley produciría a los estadounidenses confirmaba su importancia y se posicionaba por encima de todas las variables en ese año con valores muy próximos al 50% en el total de ambos universos muestrales, es decir que en ese momento, prácticamente uno de cada dos documentos y firmantes se oponía a la Ley por considerar que privaría a los estadounidenses del disfrute de los objetos artísticos. El menoscabo, que algunos tildaban como reducción de un derecho fundamental, serviría para fomentar la duda sobre la idoneidad de una propuesta de ley, que a pesar de la oposición manifiesta, lograba la aprobación de la Cámara.

GRÁFICO 43. EVOLUCIÓN DEL ATRIBUTO “PERJUICIO” EN LA SERIE TEMPORAL ANALIZADA (POR DOCUMENTOS)

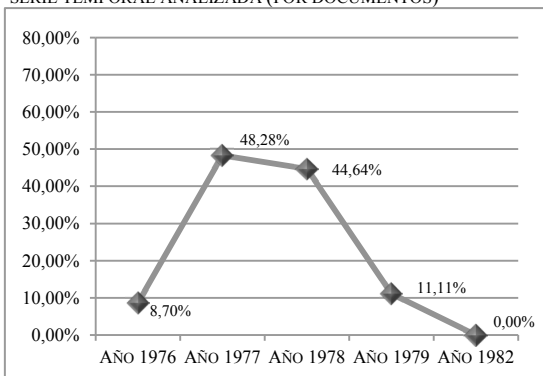
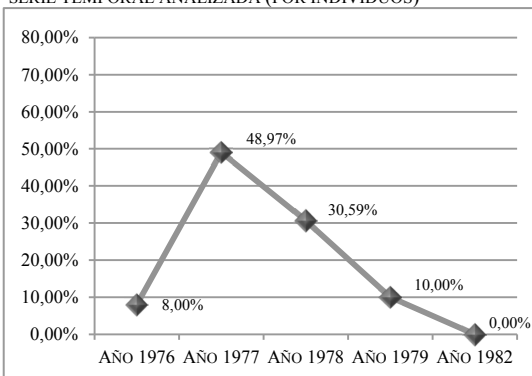


GRÁFICO 44. EVOLUCIÓN DEL ATRIBUTO “PERJUICIO” EN LA SERIE TEMPORAL ANALIZADA (POR INDIVIDUOS)



Este argumento se mantendría por número de documentos durante 1978, año en el que se agudizaba la preminencia de los grupos detractores, aunque reduciendo su representatividad en 3,61 puntos. Por individuos, en el que el valor absoluto alcanzaba su máximo, la idea de que de la Ley era errónea alcanzaba un índice de casi el 55%, al menos uno de cada dos individuos la esgrimía como razón fundamental de su oposición. Al mismo tiempo, la fortísima intervención de los profesionales/aficionadas de la numismática elevaba las razones económicas a los primeros puestos, situando los índices del desempleo, los costes y las restricciones en porcentajes en torno al 50%. Para los opositores y en concreto para los pertenecientes a este segmento, la promulgación de la Ley contribuiría a la destrucción del empleo, especialmente en áreas relacionadas con la restauración, la conservación o los museos, que al reducir su actividad prescindirían de personal. Asimismo la implementación supondría unos costes muy elevados para EE.UU., que tendría que aumentar sus activos para poder hacer frente a los compromisos exigidos por la Ley en su extensísima frontera. Las trabas a la importación de los productos protegidos, que tradicionalmente habían gozado de los beneficios del libre comercio, eran incomprensidas y rechazadas.

En conjunto, la altísima representatividad alcanzada por estas cuatro variables, en su mayoría de corte económico, y fundamentalmente en el contexto del Estado de Nueva York, coinciden y podrían explicar el bloqueo que sufría el proceso en el Senado ese año.

GRÁFICO 45. EVOLUCIÓN DEL ATRIBUTO “EQUÍVOCA” EN LA SERIE TEMPORAL ANALIZADA (POR INDIVIDUOS)

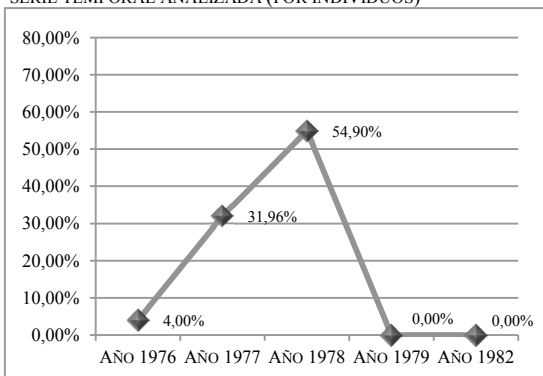


GRÁFICO 46. EVOLUCIÓN DEL ATRIBUTO “DESEMPLEO” EN LA SERIE TEMPORAL ANALIZADA (POR INDIVIDUOS)

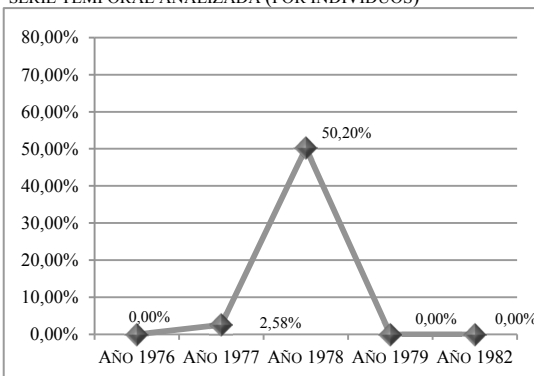


GRÁFICO 47. EVOLUCIÓN DEL ATRIBUTO “COSTES” EN LA SERIE TEMPORAL ANALIZADA (POR INDIVIDUOS)

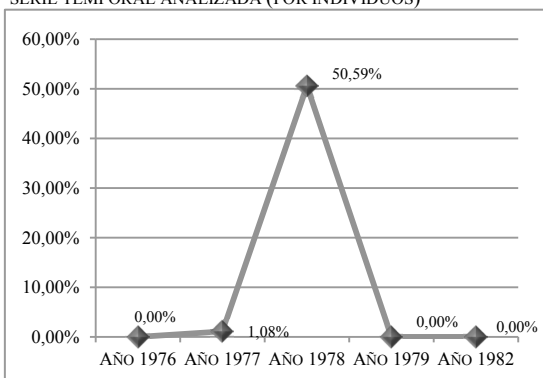
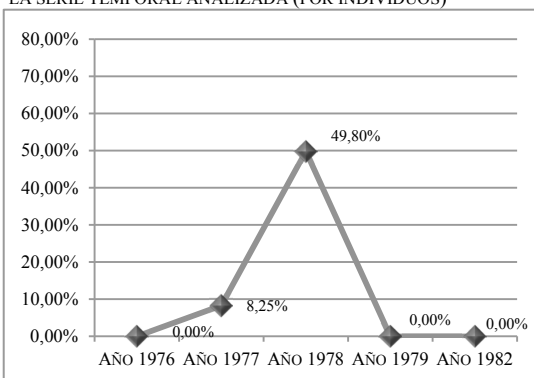


GRÁFICO 48. EVOLUCIÓN DEL ATRIBUTO “RESTRICCIONES” EN LA SERIE TEMPORAL ANALIZADA (POR INDIVIDUOS)



**132.** A partir de 1979 cuando los grupos a favor de la implementación alcanzaron de nuevo la mayor representatividad, las variables que hacían referencia a sus motivaciones volvieron a ocupar los primeros puestos, a excepción de la prevención, que desaparecía como justificación en ambos universos muestrales, la moralidad ocupaba el primer puesto con un significativo 33,33% del total de documentos de ese año y un 40% de los individuos. En una negociación que continuaba bloqueada, uno de cada tres documentos y casi la mitad de los individuos acudían a la denuncia de la falta de ética y a la necesidad de comportamientos acordes a principios morales, como justificación de la implementación.

**133.** Finalmente en 1982, año de máxima representatividad de los grupos a favor de la implementación en términos relativos y mínima en absolutos, todas las razones a favor de la implementación, a excepción de la desaparecida prevención, obtenían

valores iguales o superiores al 50%, siendo la protección, mencionada en el 75% de los documentos, la que obtenía el mayor índice de representatividad.

GRÁFICO 49. EVOLUCIÓN DEL ATRIBUTO “MORALIDAD” EN LA SERIE TEMPORAL ANALIZADA (POR DOCUMENTOS)

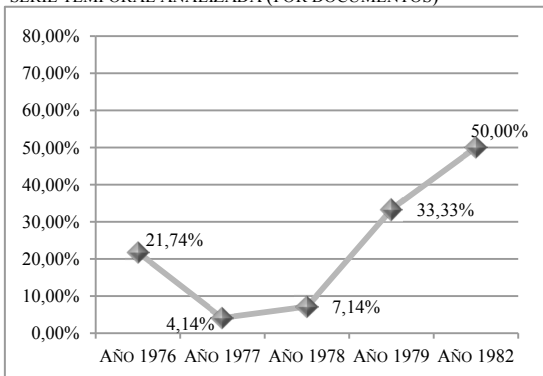
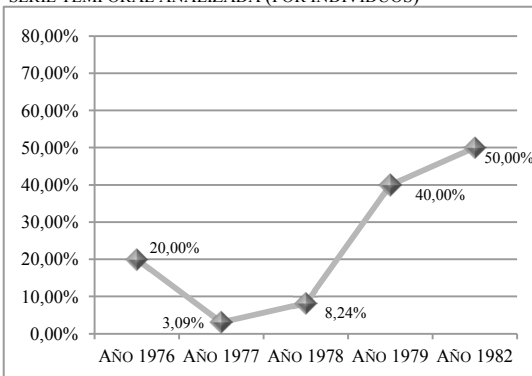


GRÁFICO 50. EVOLUCIÓN DEL ATRIBUTO “MORALIDAD” EN LA SERIE TEMPORAL ANALIZADA (POR INDIVIDUOS)



En ese momento, en el que tan sólo se registraban documentos e individuos partidarios de la implementación, los argumentos de los detractores confirmaban su tendencia bajista, alcanzando todas las variables nula representatividad.

GRÁFICO 51. EVOLUCIÓN DEL ATRIBUTO “CONTEXTO” EN LA SERIE TEMPORAL ANALIZADA (POR DOCUMENTOS)

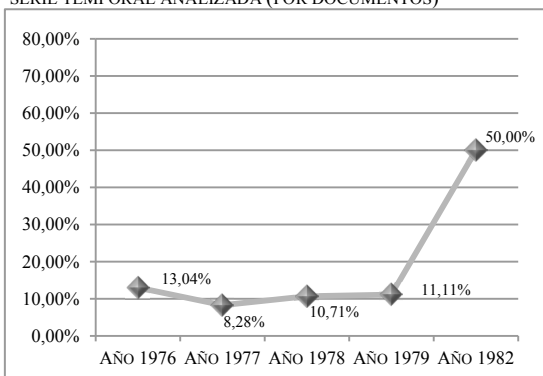


GRÁFICO 52. EVOLUCIÓN DEL ATRIBUTO “CONTEXTO” EN LA SERIE TEMPORAL ANALIZADA (POR INDIVIDUOS)

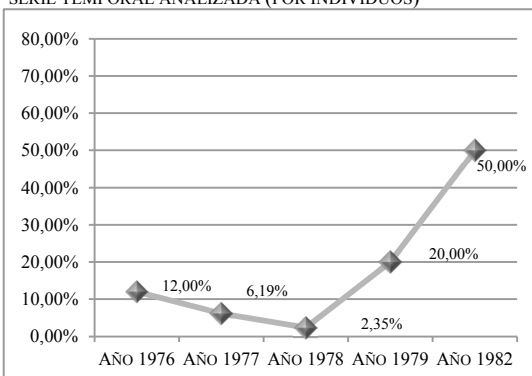


GRÁFICO 53. EVOLUCIÓN DEL ATRIBUTO “PROTECCIÓN” EN LA SERIE TEMPORAL ANALIZADA (POR DOCUMENTOS)

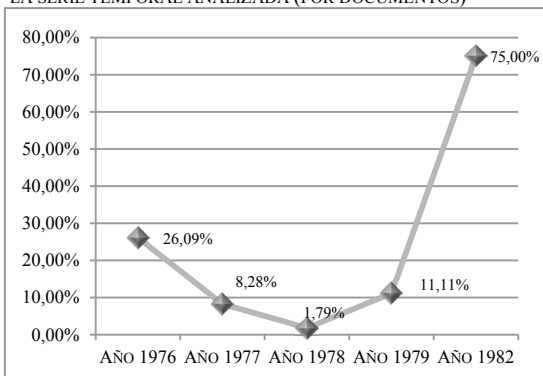
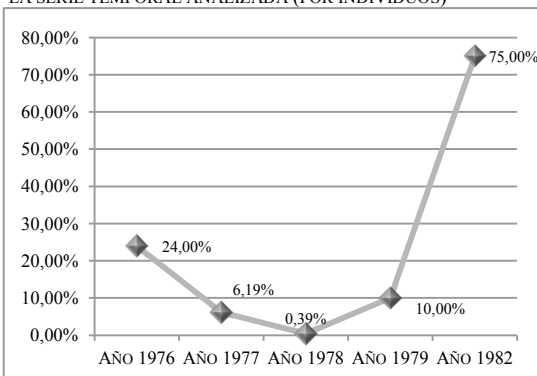


GRÁFICO 54. EVOLUCIÓN DEL ATRIBUTO “PROTECCIÓN” EN LA SERIE TEMPORAL ANALIZADA (POR INDIVIDUOS)



## b. Factores que contribuyeron al desbloqueo del proceso y a la promulgación de la CCPIA

**134.** El desbloqueo observado a finales de 1982 y la consiguiente promulgación de la CCPIA se debieron probablemente a la conjunción de varios factores, entre los que cabe destacar: la obligatoriedad de la participación en acciones internacionales conjuntas, el compromiso de reforma de la NSPA y la implicación de las asociaciones arqueológicas y la cristalización de la evolución del pensamiento.

### a'. Participación en acciones internacionales conjuntas

**135.** La extensión del proceso de implementación de la Convención de 1970 por más de una década se debió, como hemos observado en el análisis estadístico consolidado, a causas fundamentalmente económicas.

Su transposición significaba la admisión de restricciones a la importación sobre unos bienes que, aunque para los grupos defensores tenían un componente científico-cultural, para otros eran productos comercializables en el mercado internacional que propiciaban ingresos y márgenes considerables.

La denunciada unilateralidad de EE.UU. provocaría la pérdida de competitividad, que se agravaría por la competencia desleal del resto de importadores, cuyos mercados no se verían afectados de forma adversa por la implementación de una Convención, a la que no secundaban, pero sí beneficiados por las medidas adoptadas por EE.UU., cuya congelación del mercado produciría la transferencia del comercio hacia otras zonas.

**136.** El control de la autoridad presidencial y los criterios establecidos para alcanzar acuerdos en virtud del art.9 de la Convención de 1970 fueron endurecidos constantemente por los detractores desde 1977 en adelante. Sin embargo, quedaba pendiente un punto, los acuerdos bilaterales que, surgidos de la idea de que la inexistencia de una acción multilateral conjunta llevaría a la ausencia de acuerdos, se constituían como una válvula de escape que los grupos contrarios temían que pudiera convertirse en un medio del Ejecutivo para sortear los numerosos requisitos impuestos.

La neutralización de este último escollo no se produciría hasta finales de 1982, momento en que se establecería un último criterio para la adopción de los acuerdos. La «cláusula anti unilateralidad», impuesta por los detractores como requisito *sine qua non* para el desbloqueo, ligaba la adopción de acuerdos bilaterales a la identificación de los países con importaciones significativas de los objetos a restringir y a la exigencia de la adopción de medidas restrictivas similares a las del Gobierno Estadounidense por parte de éstos.

El logro definitivo de los opositores venía dado por dicho mecanismo, gracias al cual, los materiales arqueológicos y etnológicos en peligro de saqueo únicamente podrían ser protegidos por acuerdos multilaterales puros o por otros denominados bilaterales, que sólo lo eran en apariencia puesto que se le exigía el compromiso de otros países importadores al igual que en los multilaterales<sup>256</sup>.

**137.** Como garantía de funcionamiento se tomaban medidas de control que aseguraban la aplicación de los criterios fundamentales exigidos en la Ley, obligando al CPAC a supervisar su continuo cumplimiento y al Presidente a paralizar cualquier acuerdo firmado cuando se detecte su incumpliendo y mientras no se subsanen las causas que llevaron a su cese temporal.

## **b'. La reforma de la NSPA**

**138.** Otro de los motivos que impedían el avance de las continuas propuestas de ley era, sin duda, la preocupación por las consecuencias del reciente caso McClain. Desde su inicio y especialmente tras conocer su desenlace, tanto los grupos opositores como

---

<sup>256</sup> Al respecto *vid.* MOLOTSKY, I. (1982), "Bill to Curtail Stolen-Art Trade is Near Passage", *The New York Times* 20.12 (1982) 14; MOLOTSKY, I. (1982), "Bill to Curb Theft of Art Approved", *The New York Times*, 23. 12 (1982) 11.

algunos de los defensores insistían en la inclusión del término “robado” o en la reforma de la NSPA<sup>257</sup>. La contemplación del primero fue inviable, a pesar de las múltiples demandas recibidas a lo largo de todo el proceso, sin embargo la reestructuración de la segunda, o al menos el compromiso de revisión fue, según algunas fuentes, una de las causas principales del desbloqueo de la negociación:

As part of the compromise that led to the passage of the (Implementation Act), the concerned parties agreed to support separate legislation to overturn McClain decision's interpretation of the (Stolen Property Act). I (Sen. D. P. Moynihan) considered that agreement an essential element of the understanding that led to uncontested passage of the (Implementation Act)<sup>258</sup>.

**139.** La reforma había sido paralizada por la oposición del Departamento de Justicia que desde 1977 había manifestado su contrariedad por la posibilidad de su enmienda<sup>259</sup>. En primer lugar porque que los bienes culturales o materiales arqueológicos/etnológicos robados o saqueados estuvieran al margen de la NSPA suponía una alteración de las leyes criminales del país, que no sólo afectaría a esta Ley sino a los códigos de comercio y el *common law* de los cincuenta Estados. Y en segundo, porque constituiría una ruptura del compromiso adquirido por el Departamento de Estado y secundado por el Senado, en la aceptación de la aprobación de la Convención de 1970, en base al cual, su implementación no afectaría a otros remedios existentes, entre ellos la NSPA.

Su disconformidad hacía inviable una reforma que originaría el enfrentamiento del Senado con el Departamento de Justicia y que de llevarse a cabo, causaría probablemente un denunciado abuso de autoridad por parte del primero<sup>260</sup>. En 1982, sin embargo, los grupos opositores entendieron que se había alcanzado un acuerdo entre el

---

<sup>257</sup> Dentro de los grupos defensores de la implementación, fue el Metropolitan Museum quien impulsó la inclusión del término «robado» y la enmienda de la NSPA. Tratando entre otras, de presentar las posibles consecuencias derivadas del caso McClain, y de las que la Cámara era consciente. Al respecto *vid.* DILLON, D. (1977). *Letter to the Honorable Al Ullman, Chairman of the Committee on Ways and Means, September 9<sup>th</sup>, 1977*. En: Washington D.C.: National Archives; LAMAR, H. T. (1977). *Letter to Ashton Hawkings, Secretary and Counsel of the Metropolitan Museum of Art, August 15<sup>th</sup>*. En: Washington D.C.: National Archives.

<sup>258</sup> FITZPATRICK, J. (2011), Senior Partner, Arnold & Porter (Washington, D.C.), “Entrevista con el autor”, Washington D.C.

<sup>259</sup> WALD, P.M. (1977). *Letter to Honorable Charles A. Vanik, Subcommittee on Trade July 26<sup>th</sup>, 1977*. En: Washington D.C.: National Archives.

<sup>260</sup> FITZPATRICK, J. (2011), Senior Partner, Arnold & Porter (Washington, D.C.), “Entrevista con el autor”, Washington D.C.



Departamento de Estado, el de Justicia y algunos miembros del Senado para iniciar el proceso de reforma<sup>261</sup>.

Este hecho favoreció el desbloqueo de la oposición, propiciando el ansiado pacto entre los grupos defensores, encabezados por Matsunaga, y los detractores, liderados por Moynihan en el Senado, consiguiendo la aceptación de la promulgación por parte de estos últimos, condicionada a la reestructuración profunda de la NSPA<sup>262</sup>.

**140.** El primero de los tres intentos constatados se producía el 28 de septiembre de 1982, poco antes de la aprobación de la CCPIA<sup>263</sup>. La S. 2963 97<sup>th</sup> Cong. se presentaba como una medida para enmendar la NSPA y evitar que un Gobierno extranjero pudiera reclamar materiales arqueológicos o etnológicos sólo en base a una declaración de propiedad que los convirtiera en objetos robados (*stolen*)<sup>264</sup>. Después de ser remitida al Subcomité de Ley Criminal (*Subcommittee of Criminal Law*) no se registrarían más acciones.

La segunda propuesta llegaría pocos meses después de la entrada en vigor de la CCPIA pero sucumbiría al igual que su predecesora<sup>265</sup>. Sin embargo, el apoyo que presuponían los grupos contrarios a la implementación no se lograba, condenando al fracaso esta tentativa, pero su resultado adverso no desanimaba a los anticuarios, que volvían a intentarlo en el Congreso siguiente. La S.605 99<sup>th</sup> Cong., introducida igualmente por el Senador Moynihan, causaba mayor impacto en la sociedad estadounidense que su predecesora, aunque perecería como aquella tras las vistas

---

<sup>261</sup> FITZPATRICK, J. (2011), Senior Partner, Arnold & Porter (Washington, D.C.), “Entrevista con el autor”, Washington D.C. ; PEARLSTEIN, W. G. (2006), “Cultural Property, Congress, Courts, and Customs. The Decline and Fall of the Antiquities Market?” en K. FITZ GIBBON (ed.), *Who Owns the Past? Cultural Policy, Cultural Property, and the Law*, Nueva Jersey: Rutgers University Press, 9-31.

<sup>262</sup> PEARLSTEIN, W. G. (2006), “Cultural Property, Congress, Courts, and Customs. The Decline and Fall of the Antiquities Market?” en K. FITZ GIBBON (ed.), *Who Owns the Past? Cultural Policy, Cultural Property, and the Law*, Nueva Jersey: Rutgers University Press, 9-31.

<sup>263</sup> “A bill to amend sections 2314 and 2315 of title 18, United States Code, relating to stolen archaeological material”, S. 2963, 97<sup>th</sup> Cong. (1982). En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>264</sup> LIBRARY OF CONGRESS. 97 S. 2963, *A bill to amend sections 2314 and 2315 of title 18, United States Code, relating to stolen archaeological material* [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://thomas.loc.gov/home/thomas.php>.

<sup>265</sup> “A bill to amend sections 2314 and 2315 of title 18, United States Code, relating to stolen archaeological material”, S.1559, 98<sup>th</sup> Cong. (1983). En: Washington D.C.: Library of Congress; LIBRARY OF CONGRESS. 98 S.1559, *A bill to amend sections 2314 and 2315 of title 18, United States Code, relating to stolen archaeological material* [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://thomas.loc.gov/home/thomas.php>.

públicas celebradas por el Subcomité de Ley Criminal (*Subcommittee of Criminal Law*), el 22 de mayo de 1985<sup>266</sup>.

De nuevo el Departamento de Justicia, cuya oposición se creía neutralizada, era el que desalentaría la propuesta, argumentando entre otros motivos, que la CCPIA se había promulgado para complementar la doctrina McClain y no para suplantarla<sup>267</sup>.

A sus reticencias se sumaban las razones políticas y jurídicas alegadas por el Departamento de Estado y las de la Agencia de Aduanas, que la entendía como un “indeseable precedente que posibilitaría que algunos productos sortearan las Leyes Criminales”<sup>268</sup>. Los propulsores de la reforma no compartían este aspecto, denunciando el abuso de las autoridades aduaneras, muy activas en los últimos años de la negociación, y defendiendo la idea de que en *U.S.A. v. McClain* los objetos no debían haber sido considerados robados al no haber sido poseídos en ningún momento por el sujeto que reclamaba su propiedad<sup>269</sup>.

**141.** A pesar de que la NSPA no fue modificada, el compromiso de hacerlo fue crucial para lograr la promulgación de una ley a la que las últimas enmiendas habían debilitado considerablemente y a la que la futura reforma de la Ley criminal hubiera dado el golpe definitivo.

### **c'. Implicación de las asociaciones**

**142.** Aunque en clara desventaja y a merced de los designios de sus rivales, la constancia y empeñamiento de algunos de los representantes de los grupos a favor de la implementación obtuvieron su recompensa con la promulgación de la CCPIA, a la

---

<sup>266</sup> Respecto a la introducción y acciones que generó la propuesta *vid.*: LIBRARY OF CONGRESS. 99 S.605, *A bill to amend sections 2314 and 2315 of title 18, United States Code, relating to stolen archaeological material* [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://thomas.loc.gov/home/thomas.php>; “A bill to amend sections 2314 and 2315 of title 18, United States Code, relating to stolen archaeological material”, S. 605, 99<sup>th</sup> Cong. (1985). En: Washington D.C.: Library of Congress.

<sup>267</sup> Al respecto *vid.*, THE NEW YORK TIMES (1985), “Bill to Ease Restrictions on Archaeological Import is disputed”, *The New York Times* 23.5 (1985) 25; FITZPATRICK, J. (2011), Senior Partner, Arnold & Porter (Washington, D.C.), “Entrevista con el autor”, Washington D.C.

<sup>268</sup> THE NEW YORK TIMES (1985), “Bill to Ease Restrictions on Archaeological Import is disputed”, *The New York Times* 23.5 (1985) 25.

<sup>269</sup> Al respecto *vid.* HERSCHER, E. (1985), “Legislation Proposed to Weaken Control of Illicit Antiquities Traffic”, *Journal of Field Archaeology* 12.4 (1985), 469; HERSCHER, E. (1985), “The ‘McClain Override’. Bill S.605: Hearings Held”, *Journal of Field Archaeology* 12.4 (1985), 469-477; EWING, D.C. (1986), “Letter to the Editor. Customs Service Is Overzealous on Art Seizures”, *The New York Times* 5.3 (1986), 26.

que además de las causas señaladas, contribuyeron otras dos de corte más social: la implicación profunda de las asociaciones arqueológicas/antropológicas y la evolución del pensamiento.

Desde los primeros intentos de implementación, los grupos defensores de ésta lucharon porque su posicionamiento y motivaciones fueran aceptados y comprendidos, pero la fuerte presión de los opositores, que actuaron desde el inicio como un *lobby* compacto y sin fisuras, condenaba al fracaso cualquier intento. La duración del propio proceso sería clave para lograr su finalización, fundamentalmente porque posibilitaría la observación y el aprendizaje de los grupos a favor de la implementación.

Especialmente en el último año de la negociación la batalla se trasladó a los despachos de Washington D.C., en los que ambos grupos lucharon por conseguir adeptos utilizando armas similares:

Perhaps the single new and most important factor in the success of the drive for passage of the bill, from SAA's point of view, however, was our lobbyist, Philip Speser. Speser and his associate, Eric Walle, bird-dogged the legislation and timed and orchestrated the efforts to a degree that had been missing before. At the last minute, the bill seemed likely to die in the lame duck Congress in the House Ways and Means Committee. Speser mustered the effort needed to push it through. Finally, the Executive Committee had the courage to try a new thing and to spend money on it a sustained lobbying effort”<sup>270</sup>.

Su posicionamiento fue más creíble por la unión de las asociaciones arqueológicas/antropológicas e incluso museísticas, que vencieron sus reticencias y adoptaron una postura común, impensable hasta el momento. Ambos logros unidos al consciente auto-desbloqueo de los grupos de detractores dieron como resultado la promulgación de la CCPIA.

## **V. Conclusiones**

EE.UU. fue el primer gran importador en adoptar la Convención de la UNESCO de 1970 y el único durante varias décadas. Es de los pocos países, si es que existen otros, que han establecido y aplicado restricciones a la importación de manera formal. Esto no quiere decir que su colaboración sea modélica, si no que existe, y responde a las

---

<sup>270</sup> ADAMS, R. E. W. (1984), “Annual Report of the President”, *American Antiquity* 49.1(1984) 215.

vicisitudes de un país importador. Las evidencias de la influencia que ha tenido su condición de importador son claras e históricamente recurrentes. Podemos observarlas en primer lugar en la incorporación de la Convención de 1970 al ordenamiento jurídico estadounidense. EE.UU. adaptó al máximo posible la Convención a las exigencias de un país importador como el que es, a partir de enmiendas sugeridas durante las negociaciones de la Convención, condicionantes con las que la aprobó (1 reserva y 6 acuerdos), y limitaciones que se fueron añadiendo durante el proceso de implementación. En segundo lugar pueden apreciarse en el propio proceso de implementación. Éste se prolongó durante diez años, principalmente por la interacción de diferentes grupos de presión, especialmente de los que se dedicaban a la importación y venta de obras de arte y/o antigüedades. Su influencia se observa claramente en las sucesivas propuestas de ley hasta llegar al texto definitivo de la CCPIA. También se aprecia en la importancia que cobró el caso *U.S.A. v. McClain*, y en la lucha de estos grupos por mitigar sus consecuencias, especialmente para evitar que las malas prácticas que venían acompañando a algunos de sus miembros, fueran juzgadas por lo criminal en lugar de por lo civil, como hasta entonces.

Cuando hablamos de la actitud de EE.UU. en la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales no es correcto generalizar. En EE.UU. se ha desarrollado como en pocos, la actividad, importancia y proliferación de los grupos de presión, y afortunada o desgraciadamente, no todos son de la misma opinión ni tienen el mismo peso. Además, estos grupos y sus argumentos están sujetos al cambio, a la evolución. Concentrarse en un aspecto concreto de la colaboración de EE.UU. o en un momento determinado en el tiempo y extraer conclusiones basadas únicamente en ello, lleva a planteamientos erróneos. Para entender la realidad de EE.UU. y su actuación en materia de tráfico ilícito de bienes culturales hay que observar el comportamiento individualizado de los grupos de presión de una manera evolutiva en el tiempo, sólo entonces es posible observar y medir el equilibrio de fuerzas y responder a algunas de las cuestiones y de las razones que condujeron y conducen al país a modificar su política.

## **Bibliografía**

ADAMS, R. E. W. (1984), “Annual Report of the President”, *American Antiquity* 49.1(1984) 214-216.

ADAMS, R. E. W. (1977), “Convictions Reversed and Remanded in Antiquities Trial”, *Journal of Field Archaeology* 4.2 (1977) 254.

ADAMS, R. E. W. (1982), “Testimony of Dr. Richard E.W. Adams in Support of S.1723 on July 22<sup>nd</sup>, 1982”, en U.S. SENATE SUBCOMMITTEE ON INTERNATIONAL TRADE (ed.), *Miscellaneous Tariff Bills 1982. Hearings before the Subcommittee on International Trade of the Committee on Finance United States Senate*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

ADBBY, R. (1982 ), “Statement of Richard Abby, Chief Counsel, U.S. Customs Service, and Ely Maurer, Assistant Legal Adviser, U.S. State Department”, en U.S. SENATE SUBCOMMITTEE ON INTERNATIONAL TRADE (ed.), *Miscellaneous Tariff Bills 1982. Hearings before the Subcommittee on International Trade of the Committee on Finance United States Senate*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J. L. (2004). Estudios jurídicos sobre patrimonio cultural de España, Barcelona: Marcial Pons.

ASSOCIATION OF ART MUSEUM DIRECTORS (1973), “Resolution of the Association of Art Museum Directors on Acquisition Policy on January 23<sup>rd</sup>, 1973”, en K. E. MEYER (ed.), *The plundered past. The story of the illegal international traffic in works of art*, Nueva York: Atheneum, 267-268.

ASSOCIATION OF ART MUSEUM DIRECTORS (1976), “Resolution concerning the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property on May 29<sup>th</sup>, 1976”, en UNITED STATES. CONGRESS. HOUSE. COMMITTEE ON WAYS AND MEANS. SUBCOMMITTEE ON TRADE (ed.), *Written comments on H.R. 14171 a bill to implement the Convention on the means of prohibiting and preventing the illicit import, export, and transfer of ownership of cultural property*. En: Washington D.C.: National Archives.

AMERICAN ASSOCIATION OF MUSEUMS (1973), “Report of the American Association of Museums Special Policy Committee on May 1971”, en K.E. MEYER (ed.), *The Plundered past. The story of the illegal international traffic in works of art*, Nueva York: Atheneum, 264-266.

AUTH, S.H. (1974), “Repatriation of Looted Roman Mosaic to Syria”, *Journal of Field Archaeology* 1.1/2 (1974) 216.

BATOR, P. M. (1981-1982), “An Essay on the International Trade in Art”, *Stanford Law Review* 34.2 (1981-1982) 275-384.

BEALS, R.L.(1971), “Traffic in Antiquities”, *American Antiquities* 36.3 (1971) 374-375.

BOTHMER, B. V. "Archaeology's Case Against a Unesco Convention", *The New York Times*, 19.10 (1982) A30.

BROWN, M. K. / WHITE MUSCARELLA, O. / WHITEHEAD, E.A. (1976) , "Letter to John M. Martín, Jr., Chief Counsel, Committee on Ways and Means on June 24<sup>th</sup>, 1976" en UNITED STATES. CONGRESS. HOUSE. COMMITTEE ON WAYS AND MEANS. SUBCOMMITTEE ON TRADE (ed.), *Written comments on H.R. 14171 a bill to implement the Convention on the means of prohibiting and preventing the illicit import, export, and transfer of ownership of cultural property*. En: Washington D.C.: National Archives.

BROWN-GORT, A. (2001), "EE.UU. y las Convenios de la UNESCO en América del Norte" en C.M. DÍAZ BARRADO/ C. R. FERNÁNDEZ LIESA (ed.), *La UNESCO y la protección internacional de la cultura en el espacio iberoamericano*, Madrid: Civitas, 285-300.

CANADAY, J. (1972), "An Unhappy Anniversary", *The New York Times* 18.2 (1972).

CARRILLO CARRILLO, B. L. (2001), "Tráfico internacional ilícito de bienes culturales y Derecho Internacional Privado", *Anales de Derecho* 19 (2001) 205-234.

COGGINS, C. (1972), "Archaeology and the Art Market", *Science* 175 (1972) 263-266.

COGGINS, C. (1969), "Illicit Traffic of Pre-Columbian Antiquities", *Art Journal* 29 (1969) 94-98.

COGGINS, C. (1970), "The Maya Scandal: How thieves Strip Sites of Past Cultures", *Smithsonian* octubre (1970) 8-16.

COUNCIL OF THE ARCHAEOLOGICAL INSTITUTE OF AMERICA (1970), "Resolution adopted by the Council of the Archaeological Institute of America on December 27<sup>th</sup>, 1970", en K.E. MEYER (ed.), *The Plundered past. The story of the illegal international traffic in works of art*, Nueva York: Atheneum, 263-264.

CUNO, J. (2008). *Who Owns Antiquity? Museums and the Battle over Ancient Heritage*, Nueva Jersey: Princeton University Press.

DEANGELUS, A. R. (1982), "Letter from Alfred R. DeAngelus, Acting Commissioner of Customs, to Senator Moynihan on 10 June 10<sup>th</sup>, 1982", en U.S. SENATE SUBCOMMITTEE ON INTERNATIONAL TRADE, *Miscellaneous Tariff Bills 1982. Hearings before the Subcommittee on International Trade of the Committee on Finance United States Senate* (ed.). En: Washington D.C.: Library of Congress.

DILLON, D. (1977). *Letter to the Honorable Al Ullman, Chairman of the Committee on Ways and Means, September 9<sup>th</sup>, 1977*. En: Washington D.C.: National Archives.

EFRAT, A. Protecting against Plunder: The United States and the International Efforts against Looting of Antiquities, *Cornell Law Faculty Working Papers*. Paper 47. 19 de febrero de 2009 [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: [http://scholarship.law.cornell.edu/clsoaps\\_papers/47/](http://scholarship.law.cornell.edu/clsoaps_papers/47/).

EWING, D.C. (1986), "Letter to the Editor. Customs Service Is Overzealous on Art Seizures", *The New York Times* 5.3 (1986), 26.

EWING, D. C. (1982), "Prepared Testimony of Douglas C. Ewing, President, American Association of Dealers in Ancient, Oriental and Primitive Art, on S.1723 Before the Subcommittee on International Trade, Senate Committee on Finance ", en U.S. SENATE SUBCOMMITTEE ON INTERNATIONAL TRADE, *Miscellaneous Tariff Bills 1982. Hearings before the Subcommittee on International Trade of the Committee on Finance United States Senate* (ed.). En: Washington D.C.: Library of Congress.

EWING, D. C. (1979), "Statement of Douglas Ewing" en HOUSE OF REPRESENTATIVES, *Cultural Property Treaty Legislation. Hearings before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means* (ed.). En: Washington D.C.: Library of Congress.

FELDMAN, M.B. (1976), "Panel Discussion", en VV.AA., *Proceedings of the Panel on the U.S. Enabling Legislation of the UNESCO Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, export and Transfer of Ownership of Cultural Property* (ed.), *Syracuse Journal of International Law and Commerce* 4.1 (1976) 133.

FELDMAN, M.B. (2010), "The UNESCO Convention on Cultural Property: A Drafter's Perspective", *Art & Cultural Heritage Law Newsletter*, 2.1 (2010) 1-6.

FERNÁNDEZ LIESA, C.R. / PRIETO DE PEDRO. J. (2009). *La protección jurídico internacional del patrimonio cultural. Especial referencia a España*, Madrid: Colex.

FITZPATRICK, J. (1978), "Testimony of James Fitzpatrick" en U.S. SENATE SUBCOMMITTEE ON INTERNATIONAL TRADE (ed.), *Hearings before the Subcommittee on International Trade of the Committee on Finance. United States Senate, 95<sup>th</sup> Cong. 2<sup>nd</sup> ses. on S. 2261*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

FRANCIONI, F. (2003), "Treinta años después: ¿Está la Convención sobre el Patrimonio Mundial preparada para el siglo XXI?", *Patrimonio Cultural y Derecho* 7 (2003) 11-38.

FRIENDLY, JR. (1970), "Turks warn of bar to Archaeologists if U.S. won't aid smuggling fight", *The New York Times* 3.11 (1970).

GAYA NUÑO, J.A. (1961). *La arquitectura española en sus monumentos desaparecidos*, Madrid: Espasa-Calpe.

GERSTENBLITH, P. (2008). *Art, Cultural Heritage, and the Law. Cases and Materials*, Durham: Carolina Academic Press.

GLUECK, G. (1971), "Smuggled Raphael is sent back to Italy from Boston", *The New York Times* 11.9 (1971).

GRAHAM, I. (1977). *Letter to Hon. Charles A. Vanik, Subcommittee on Trade, on October 10<sup>th</sup>, 1977*. En: Washington D.C.: National Archives.

GREEN, W. J. (1976), "Press Release on June 1976" en UNITED STATES. CONGRESS. HOUSE. COMMITTEE ON WAYS AND MEANS. SUBCOMMITTEE ON TRADE (ed.), *Written comments on H.R. 14171 a bill to implement the Convention on the means of prohibiting and preventing the illicit import, export, and transfer of ownership of cultural property*. En: Washington D.C.: National Archives.

GREEN, A.W. S. (1979), "Statement of Hon. S. William Green, a Representative in Congress from the State of New York", en HOUSE OF REPRESENTATIVES (ed.), *Cultural Property Treaty Legislation. Hearings before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means*, 1979. En: Washington D.C.: Library of Congress.

HARVARD UNIVERSITY NEWS OFFICE (1971), "Harvard University Approved Policy Governing Acquisition of Art Objects from Foreign Countries", *Curator: The Museum Journal* 14.2 (1971) 83-87.

HEATH, D. B. (1973), "Aspects of commercial Archaeology in Costa Rica", *American Antiquity* 38.3 (1973), 259-265.

HERSCHER, E. (1984), "Implementation of Cultural Property Act Delayed", *Journal of Field Archaeology* 11.2 (1984), 225.

HERSCHER, E. (1985), "Legislation Proposed to Weaken Control of Illicit Antiquities Traffic", *Journal of Field Archaeology* 12.4 (1985), 469.

HERSCHER, E. (1982), "Peruvian antiquities: the Bernstein Case and Others", *Journal of Field Archaeology* 9.4 (1982), 532.

HERSCHER, E. (1982), "Senate Hold Hearings on Cultural Property Implementation Act", *Journal of Field Archaeology* 9.4 (1982), 522.

HERSCHER, E. (1985), "The 'McClain Over-Ride'. Bill S.605: Hearings Held", *Journal of Field Archaeology* 12.4 (1985), 469-477.

HERSCHER, E. (1982), "UNESCO Convention on Cultural Property", *Journal of Field Archaeology* 9.1 (1982), 120-121.

HOFFMAN, B. T. (2006). *Art and Cultural Heritage: law, policy and practice*, Nueva York: Cambridge University Press.

HOLTON, L. (1974). *Letter of Lindwood Holton, Assistant Secretary for Congressional Relations, to the Honorable Wilbur D. Mills, President of the Ways and Means Committee, April 19, 1974*. En: Washington D.C.: National Archives.

ICOM. *Ethics of Acquisition of 1970* [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://archives.icom.museum/acquisition.html>.

IFAR. *United States v. Bernstein* [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: [http://www.IFAR.org/case\\_summary.php?docid=1189700490](http://www.IFAR.org/case_summary.php?docid=1189700490).



IFAR. *United States v. McClain* [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: [http://www.IFAR.org/case\\_summary.php?docid=1199995313](http://www.IFAR.org/case_summary.php?docid=1199995313).

KING, M. E. (1979), "Statement of Mary Elisabeth King, Council Member and Chairman, Curators Committee, American Association of Museums", en U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES (ed.), *Cultural Property Treaty Legislation. Hearings before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

KNUDSON, R. (1980), "A Call for Political Action", *American Antiquity* 45.2 (1980) 227.

LAMAR, H. T. (1974). *Memorandum from Harry Lamar, to the Honorable Al Ulman. H.R. 11754, regarding illicit trade in cultural property, June 18<sup>th</sup>, 1974*. En: Washington D.C.: National Archives.

LAMAR, H. T. (1977). *Letter to Ashton Hawkings, Secretary and Counsel of the Metropolitan Museum of Art, August 15<sup>th</sup>*. En: Washington D.C.: National Archives.

LEWIS, P. (1983), "Since '45 UNESCO has been a political battlefield", *The New York Times* 30.12 (1983), 4.

LIBRARY OF CONGRESS. 93 S.2677 *A bill to implement the UNESCO Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership of Cultural Property* [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://thomas.loc.gov/home/thomas.php>.

LIBRARY OF CONGRESS. 95 H.R.5643, *A bill to implement the United Nations Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership Cultural Property* [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://thomas.loc.gov/home/thomas.php>.

LIBRARY OF CONGRESS. 96 H.R. 3403, *A bill to implement the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership of Cultural Property* [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://thomas.loc.gov/home/thomas.php>.

LIBRARY OF CONGRESS. 96 S.1502, *A bill to implement the United Nations Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership of Cultural Property* [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://thomas.loc.gov/home/thomas.php>.

LIBRARY OF CONGRESS. 97 S.426, *Convention on Cultural Property Implementation Act* [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://thomas.loc.gov/home/thomas.php>.

LIBRARY OF CONGRESS. 97 H.R. 7127, *Convention on Cultural Property Implementation Act* [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://thomas.loc.gov/home/thomas.php>.

LIBRARY OF CONGRESS. 97 H.R. 7333, *Convention on Cultural Property Implementation Act* [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://thomas.loc.gov/home/thomas.php>.

LIBRARY OF CONGRESS. 97 S. 2963, *A bill to amend sections 2314 and 2315 of title 18, United States Code, relating to stolen archaeological material* [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://thomas.loc.gov/home/thomas.php>.

LIBRARY OF CONGRESS. 98 S.1559, *A bill to amend sections 2314 and 2315 of title 18, United States Code, relating to stolen archaeological material* [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://thomas.loc.gov/home/thomas.php>.

LIBRARY OF CONGRESS. 99 S.605, *A bill to amend sections 2314 and 2315 of title 18, United States Code, relating to stolen archaeological material* [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://thomas.loc.gov/home/thomas.php>.

MAGÁN PERALES, J. M. A.(2001), *La circulación ilícita de bienes culturales*, Valladolid: Lex Nova.

MAGÁN PERALES, J. M. A. (2005), “La protección de los bienes culturales en tiempo de paz”, *Patrimonio Cultural y Derecho* 9 (2005) 93-165.

MACK SISK, K. (1975), “Mexico Gets Blame”, *The San Antonio Light*, 15.8 (1975) 14-A. En: Washington D.C.: National Archives.

MCADAMS, R. (1971), “Illicit International Traffic in Antiquities”, *American Antiquities* 36.1. (1971) ii-iii.

MCCLOSKEY, R.JR. (1975), “Executive Communication 1529 de on July 31<sup>st</sup>, 1975”, en UNITED STATES. CONGRESS. HOUSE. COMMITTEE ON WAYS AND MEANS. SUBCOMMITTEE ON TRADE (ed.), “*Written comments on H.R. 14171 a bill to implement the Convention on the means of prohibiting and preventing the illicit import, export, and transfer of ownership of cultural property*”. En: Washington D.C.: National Archives.

McGIMSEY III, C.R. (1971), “Archaeology and the Law”, *American Antiquity* 36.2 (1971) 125-126.

McGIMSEY III, C.R. (1978), “Current Affairs Commentary”, *American Antiquity* 43.4 (1978) 488-492.

MERINO DE CÁCERES, J.M. / MARTÍNEZ RUÍZ, M.J. (2012). *La destrucción del patrimonio artístico español. W. R. Hearst: El gran acaparador*, Madrid: Ediciones Cátedra.

MERRYMAN, J. H. Arts Systems and Cultural Policy, *Stanford Public Law Working Paper*. Paper 1489612. 15 de octubre de 2009 [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1489612](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1489612).

MEYER, K. E. (1979), "The Art Museum: Power, Money, Ethic", en P. GERSTENBLITH, *Art, Cultural Heritage and the Law. Cases and Materials* (ed.), Durham: Carolina Academic Press, 234-245.

MEYER, K.E. (1973). *The plundered past. The story of the illegal international traffic in works of art*, Nueva York: Atheneum.

MITGANG, H. (1982), "Recovered Peruvian Art Raises Cultural Issues", *The New York Times* 5.8 (1982).

MOLOTSKY, I. (1982), "Bill to Curtail Stolen-Art Trade is Near Passage", *The New York Times* 20.12 (1982) 14.

MOLOTSKY, I. (1982), "Bill to Curb Theft of Art Approved", *The New York Times*, 23.12 (1982) 11.

MOYNIHAN, D.P. (1982), "Statement of Daniel Patrick Moynihan", en U.S. SENATE SUBCOMMITTEE ON INTERNATIONAL TRADE (ed.), *Miscellaneous Tariff Bills 1982. Hearings before the Subcommittee on International Trade of the Committee on Finance United States Senate*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

MUSCARELLA, O. W. (1979), "Statement of Oscar White Muscarella, on Behalf of the Archaeological Institute of America and the Association of Field Archaeology", en HOUSE OF REPRESENTATIVES (ed.), *Cultural Property Treaty Legislation. Hearings before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

NAFZINGER, J.A.R. (1976), "Panel Discussion", en VV.AA., *Proceedings of the Panel on the U.S. Enabling Legislation of the UNESCO Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, export and Transfer of Ownership of Cultural Property* (ed.), Syracuse Journal of International Law and Commerce 4.1 (1976) 98-106.

NBC (1972), "Today. The vase unveiled", en K.E. MEYER (ed.), *The plundered past. The story of the illegal international traffic in works of art*, Nueva York: Atheneum, 302-308.

N. GAGE (1973), "How the Metropolitan Acquired 'The finest Greek Vase There Is'", *The New York Times* 19.2 (1973).

OBERDORFER, D. (1983), "Shultz Will Seek U.S. Withdrawal From UNESCO", *The Washington Post*, 24.12 (1983).

OFFICE OF INVESTIGATIONS U.S. CUSTOMS SERVICE (1975), "Pre-Columbian antiquities recovered", *Journal of Field Archaeology* 2.1-2 (1975) 179.

O'KEEFE, P. J. (2007). *Commentary on the 1970 UNESCO Convention*, Londres: Institute of Art and Law.

PEARLSTEIN, W. G. (2006), "Cultural Property, Congress, Courts, and Customs. The Decline and Fall of the Antiquities Market?" en K. FITZ GIBBON (ed.), *Who Owns the Past? Cultural Policy, Cultural Property, and the Law*, Nueva Jersey: Rutgers University Press, 9-31.

PENNSYLVANIA MUSEUM (1970), "Pennsylvania Declaration", en K.E. MEYER (ed.), *The plundered past. The story of the illegal international traffic in works of art*, Nueva York: Atheneum, 254-255.

REINHOLD, R. (1973), "Traffic in looted Maya Art is Diverse and Profitable", *The New York Times* 27.3 (1973).

REINHOLD, R. (1981) "U.S. Seeks to limit questionable art Imports", *The New York Times* 1.9 (1981).

ROTH, T. (1979), "Statement of Hon. Toby Roth, a Representative in Congress from the State of Wisconsin", en HOUSE OF REPRESENTATIVES (ed.), *Cultural Property Treaty Legislation. Hearings before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

SHEETS, P. D. (1973), "The Pillage of Prehistory", *American Antiquity* 38.3 (1973) 317-320.

SOCIETY FOR AMERICAN ARCHAEOLOGY (1976), "Annual Business Meeting. Report of the Secretary", *American Antiquities*, 41.4 (1976) 597.

SOCIETY FOR AMERICAN ARCHAEOLOGY (1972), "Annual Meeting. Meeting of the Executive Committee. Annual Business Meeting", *American Antiquity* 37.4 (1972) 583-599.

SOCIETY FOR FIELD ARCHAEOLOGY (1974), "Return to an Olmec jaguar", *Journal of Field Archaeology* 1.1-2 (1974) 218.

SULLIVAN, W. (1984), "Some scientists protest plan to leave UNESCO", *The New York Times* 29.5 (1984) 10.

THE NEW YORK TIMES EDITORIAL (1982), "Barring raiders of the lost ark", *The New York Times* 2.10 (1982).

THE NEW YORK TIMES (1985), "Bill to Ease Restrictions on Archaeological Import is disputed", *The New York Times* 23.5 (1985) 25.

THE PRESIDENT OF THE U.S.A. (1972), "Letter of Transmittal. The Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property on February 2<sup>nd</sup>, 1972", en U.S. SENATE (ed.), *Convention of Ownership of Cultural Property. Executive Report n°92-29*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

THE WASHINGTON POST (1981), "Raiders of the Lost Art", *The Washington Post* 4.9 (1981), A30.

TRADE STAFF (1977), *Mark up of H.R. 5643 to Implement the Convention on Cultural Property*. En: Washington D.C.: National Archives.

UNESCO. *Means of Prohibiting and Preventing Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property*. SHC/MD/3 [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0006/000686/068688eo.pdf>.

UNESCO. *Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property*. SHC/MD/5 [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0006/000686/068690eo.pdf>.

UNESCO. *Draft Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property*. 16C/17 [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001609/160954sb.pdf>.

UNESCO. *Conferencia General, 11ª reunión, Resoluciones* [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001145/114583s.pdf>.

UNESCO. *Conferencia General, 12ª reunión*, [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001145/114582S.pdf>.

UNESCO. *Conferencia General, 13ª reunión* [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001145/114581s.pdf>.

UNESCO. *Conferencia General, 15ª reunión* [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001140/114047S.pdf>.

UNESCO. *Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales*. Estados parte [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://portal.unesco.org/la/convention.asp?language=S&KO=13039>.

UNESCO. *Conveniencia de un borrador de convención internacional sobre las medidas para prohibir y prevenir la importación, exportación y transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales. Informe 15 C/15* [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001601/160146SB.pdf>.

U.P.I. (1975), “Mexico Urged to Act On Artefact Smuggling”, *Houston Chronicle* 15.8 (1975). En: Washington D.C.: National Archives.

U.S. CUSTOMS SERVICE, “Artifacts Due For Return Trip” en U.S. CUSTOMS SERVICE, *News Release May 22<sup>nd</sup>, 1975. Mayan Artefact Returned to Mexico by Miami U.S. Customs*. En: Washington D.C.: National Archives.

U.S. CUSTOMS SERVICE (1975). *News Release on May 22<sup>nd</sup>, 1975. Mayan Artefact Returned to Mexico by Miami U.S. Customs*. En: Washington D.C.: National Archives.

U.S. DEPARTMENT OF STATE (1972), “Letter of Submittal. The Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property on November 11<sup>th</sup>, 1971”, en U.S. SENATE (ed.), *Convention of Ownership of Cultural Property. Executive Report n° 92-29*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES. *How our laws are made* [en línea]. [Consulta: 14-03-2015]. Disponible en: <http://thomas.loc.gov/home/lawsmade.toc.html>.

U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES (1977). *Report N°95-615 Implementation of Convention on Cultural Property*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES SUBCOMMITTEE ON TRADE (1979). *Cultural Property Treaty Legislation. Hearings before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means. 96<sup>th</sup> Cong. 1<sup>st</sup> ses. on H.R.3403, September 27<sup>th</sup> 1979*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES SUBCOMMITTEE ON TRADE (1977). *Hearings before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means, 95<sup>th</sup> Cong. 1<sup>st</sup> ses. on H.R.5643 April 26<sup>th</sup> 1977*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES SUBCOMMITTEE ON TRADE (1976). *Written comments on H.R. 14171 a bill to implement the Convention on the means of prohibiting and preventing the illicit import, export, and transfer of ownership of cultural property*. En: Washington D.C.: National Archives.

U.S. SENATE (1982), “Resolution of Ratification, Adopted 79-0 August 8<sup>th</sup> 1972” en SENATE (ed), *Convention of Ownership of Cultural Property. Executive Report n°92-29 August 8<sup>th</sup> 1972*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

U.S. SENATE COMMITTEE ON FINANCE (1982). *Miscellaneous Tariff, Trade, and Customs Matters. Report n° 97-564*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

U.S. SENATE SUBCOMMITTEE ON INTERNATIONAL TRADE (1978), *Hearings before the Subcommittee on International Trade of the Committee on Finance. United States Senate, 95<sup>th</sup> Cong. on S. 2261*. En: Washington D.C.: Library of Congress.

VANIK, A. C. (1979). “Press Release on September 14<sup>th</sup>, 1979”, en HOUSE OF REPRESENTATIVES, *Cultural Property Treaty Legislation . Hearings before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means* (ed.). En: Washington D.C.: Library of Congress.

VELASCO, H. M. (2009), “El patrimonio cultural como sistema de representación y como sistema de valor”, en C.R. FERNÁNDEZ LIESA/J. PRIETO DE PEDRO (ed.), *La protección jurídico internacional del patrimonio cultural. Especial referencia a España*, Madrid: Colex, 35-70.

VILLARÓ, M. (1998), “Relaciones de poder en la crisis de la UNESCO: un análisis desde la geopolítica”, *Análisis Geográfico* 33 (1998) 215-228.

VITELLI, K. D. (1983), "Guatemala Seeks Return of Maya Vase", *Journal of Field Archaeology* 10.1 (1983) 101.

VITELLI, K. D. (1977), "House Passes Antiquities Legislation", *Journal of Field Archaeology* 4.4 (1977) 463-466.

VITELLI, K. D. (1976), "In support of the Proposed Legislation", *Journal of Field Archaeology* 3.2 (1976) 213-214.

VITELLI, K. D. (1978), "Senate Hearings on the Cultural Property Implementation Act" en *Journal of Field Archaeology*, 5.1 (1978) 98-100.

VITELLI, K. D. (1981), "The Cultural Property Implementation Act: Gearing Up for the Next Round", *Journal of Field Archaeology* 8.2 (1981) 29-230.

VITELLI, K. D. (1977), "UNESCO Convention on Cultural Property: Implementing Legislation", *Journal of Field Archaeology* 4.2 (1977) 247-254.

VITELLI, K.D. (1979), "What have you done about the Antiquities Market Today?", *Journal of Field Archaeology* 6.1 (1979) 75-77.

WALD, P.M. (1977). *Letter to Honorable Charles A. Vanik, Subcommittee on Trade July 26<sup>th</sup>, 1977*. En: Washington D.C.: National Archives.

WILKIE, N. C. (2010), "Archaeologists and the 1970 UNESCO Convention", *Art & Cultural Heritage Law Newsletter* 2.1 (2010) 7-10.

WISEMAN, J. R. (1979), "Statement of Prof. James R. Wiseman, Director, Archaeological Studies Program, Boston University, on Behalf of the Association of Field Archaeology", en HOUSE OF REPRESENTATIVES (ed.), *Cultural Property Treaty Legislation. Hearings before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means*, 31-32. En: Washington D.C.: Library of Congress.

### **Propuestas de ley**

"A bill to amend sections 2314 and 2315 of title 18, United States Code, relating to stolen archaeological material", S. 2963, 97<sup>th</sup> Cong. (1982). En: Washington D.C.: Library of Congress.

"A bill to amend sections 2314 and 2315 of title 18, United States Code, relating to stolen archaeological material", S.1559, 98<sup>th</sup> Cong. (1983). En: Washington D.C.: Library of Congress.

"A bill to amend sections 2314 and 2315 of title 18, United States Code, relating to stolen archaeological material", S. 605, 99<sup>th</sup> Cong. (1985). En: Washington D.C.: Library of Congress.

“A bill to implement the UNESCO Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership of Cultural Property”, S. 2677, 93<sup>rd</sup> Cong. (1973). En: Washington D.C.: Library of Congress.

“A bill to implement the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property”, H.R. 14171, 94<sup>th</sup> Cong. (1976). En: Washington D.C.: Library of Congress.

“A bill to implement the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership of Cultural Property”, H.R.3403, 96<sup>th</sup> Cong. (1979). En: Washington D.C.: Library of Congress.

“A bill to implement the United Nations Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership Cultural Property”, H.R. 5643, 95<sup>th</sup> Cong. (1977). En: Washington D.C.: Library of Congress.

“A bill to implement the United Nations Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership Cultural Property”, H.R. 5643, 95<sup>th</sup> Cong. (Oct.1977). En: Washington D.C.: Library of Congress.

“A bill to implement the United Nations Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership of Cultural Property”, S. 1502, 96<sup>th</sup> Cong. (1979). En: Washington D.C.: Library of Congress.

“A Bill to implement the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership of Cultural Property”, S. 1723, 97<sup>th</sup> Cong. (1981). En: Washington D.C.: Library of Congress.

“A bill to implement the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organizations Convention on the means of prohibiting and preventing the illicit import, export, and transfer of ownership of cultural property”, H.R.11754, 93<sup>rd</sup> Cong. (1973). En: Washington D.C.: Library of Congress.

“A bill to reduce certain duties, to suspend temporarily certain duties, to extend certain existing suspensions of duties, and for other purposes”, H.R.4566, 95<sup>th</sup> Cong. (Dec.1982), en CONFERENCE REPORT, *Tariff and Customs Amendments. Report n.º 97-989*, §303 (a) (1). En: Washington D.C.: Library of Congress.

“An Act to Prohibit and prevent illicit import, export and transfer of ownership of cultural property within New York State”, NY S.5433 (1973).

“Convention on Cultural Property Implementation Act”, H.R.7127, 97<sup>th</sup> Cong. (1982). En: Washington D.C.: Library of Congress.

“Convention on Cultural Property Implementation Act”, S. 426, 97<sup>th</sup> Cong. (1981). En: Washington D.C.: Library of Congress.

## **Instrumentos jurídicos**



“Archaeological and Historic Conservation Act”, 16 U.S.C. §§ 469-469c2 (1974).

“Convention with Mexico for the Recovery and Return of Stolen or Embezzled Motor Vehicles, Trailers, Airplanes or Components Parts of Army of Them”, n° 50 Stat. 1333 (1936), T.S. n° 914, 6 octubre de 1936.

“Extension of Import Restrictions Imposed on Archaeological Material Originating in Italy and Representing the Pre-Classical, Classical, and Imperial Roman Periods”, CBP Dec. 11-03, RIN 1515-AD72, *Federal Register*, vol. 76, n° 12, 19 enero 2011, pp. 3012-3014.

“Federal Immunity from Seizure Act. Immunity from Seizure of Cultural Objects Imported for Temporary Exhibition or Display”, 22 U.S.C. § 2459 (2011).

“Convention on Cultural Property Implementation Act”, Public Law 97-446 Tittle III (1983), §§ 301-315 (a).

“Importation of Pre-Columbian Monumental or Architectural Sculpture or Murals Act”, 19 U.S.C. §§ 2091-2095 (2011).

“National Stolen Property Act”, 18 U.S.C. §§ 2314-2315 (2011).

“Import Restrictions on Byzantine Ecclesiastical and Ritual Ethnological Material From Cyprus”, CBP Dec. 06-22, RIN 1505-AB72, *Federal Register*, vol. 71, n° 169, 31 agosto 2006, pp. 51724-51726.

“Instrumento de Ratificación de la Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales hecha en París el 17 de noviembre de 1970”, *BOE*, n° 31, 5 febrero 1986, pp. 4869-4872.

“Treaty of Cooperation Between the United States of America and the United Mexican States Providing for the recovery and return of stolen archaeological, historical and cultural properties”, 22 U.S.T. 494, T.I.A.S. No. 7088 (1971).

U.S. Const. art. II, § 2, cl. 2.

### **Jurisprudencia**

U.S.A. v. McClain, No. 545 F.2d 988 (5<sup>th</sup> Cir. 1977).

U.S.A. v. McClain, No. 593 F.2d 658 (5<sup>th</sup> Cir. 1979).

U.S.A. v. Hollinshead, No. 495 F.2d 1154 (9<sup>th</sup> Cir. 1974).